This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

JN
4539
.G571

B 922,931

Zur

Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege

in Preußen.

22892.

Zur

Verwaltungsreform

und

Verwaltungsrechtspflege

in Preußen.

Von

Rudolf Gneist.

Leipzig:
F. A. Brockhaus.
1880.

025-7 13 T.Y.

Reclams 7-28-26 NKP

Inhaltsverzeichniß.

	Seite
Einleitung	1— 4
I. Grundzüge der preußischen Verwaltungsreform	4— 7
II. Entwickelungsgang der Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland. Rechtsprechung der Reichsgerichte. Trennung des Geheimen Staatsraths und des Behördensystems im Landesstaatsrecht. Instanzenzug und Formation der „Verwaltungsbeschwerden" im absoluten Staat	7—16
III. Die neue Verwaltungsrechtsprechung in Preußen schließt sich dem gemeinrechtlichen System der „Verwaltungsbeschwerden" an mit Herstellung eines rechtlichen Gehörs, formeller Beweisaufnahme und verstärkter Besetzung der Behörden. Ihr Schwerpunkt liegt wie im gemeinen Recht in der Rechtscontrole der Polizei-Verwaltung. Verschiedenartige Auffassungen und Theorien in Oesterreich und in den deutschen Mittelstaaten	16—27
IV. Der innere Ausbau. Specialisirung der streitigen Verwaltungssachen. Verfahren. Parteirollen. Geschäftsumfang. Systematische Absonderung der Beschlußsachen	27—36
V. Formation der oberen Instanzen. Provinzialausschuß. Provinzialrath. Bezirksrath. Bezirksverwaltungsgericht. Praktische Gründe für die Trennung der letzteren beiden Behörden	36—48
VI. Die allgemeinen Resultate der Verwaltungsreform. Amtsführung der Ehrenbeamten. Ausbau des constitutionellen Staats. Verbindung von Staat und Gesellschaft in ihren maßgebenden Grundlagen. Correctur des allgemeinen Stimmrechts	48—53
VII. Gegensätze der westlichen Landestheile: Amtsverwaltung durch Berufsbeamte, Beamtencollegien in der obern Instanz.	

22892

Seite

Verschiedene Auffassung von Selbstverwaltung und Verwaltungsrechtsprechung . . . . . 48—59

VIII. Der Streit über die Vereinigung von Bezirksrath und Bezirksverwaltungsgericht. Der Vermittelungsplan und seine Bedenken . . . . . 59—70

IX. Schlußresultat: Bestätigung der bestehenden Einrichtungen in den östlichen Provinzen . . . . . 70—72

Anmerkungen . . . . . 73—76

Die tiefgehende Reform der preußiſchen Verwaltung, welche von der preußiſchen Kreisordnung v. 13. December 1872 ihren Ausgang genommen hat, beruhte in ihrer Grundlegung auf ziemlich einfachen Formationen. Man ſetzte an die Stelle der patrimonialen Obrigkeiten des platten Landes die im Namen des Königs ernannten „Amtsvorſteher". Man ließ im „Kreisausſchuß" die Geſchäfte der communalen und der obrigkeitlichen Verwaltung des Kreiſes beiſammen. Man zog noch keine ſcharfe Grenzlinie zwiſchen ſtreitigen Verwaltungsſachen und anderen „Beſchlußſachen". Man erhielt im Landrathe eine Einheit der Executive, verbunden mit der Leitung des Kreisausſchuſſes in communalen, in ſtreitigen wie in nichtſtreitigen Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung.

Bei dem weitern Ausbau durch die Provinzialordnung vom 29. Juli 1875 und durch das Geſetz über die Verwaltungsgerichte vom 3. Juli 1875 trat eine Scheidung nach mehren Richtungen ein. Man bildete für die communalen Geſchäfte einen Provinzialausſchuß mit eigenem Landesdirector, für die ſtreitigen Verwaltungsſachen ein Bezirksverwaltungsgericht, für die Beſchlußſachen in zwei Abſtufungen: einen Bezirksrath unter dem Regierungspräſidenten, einen Provinzialrath unter dem Oberpräſidenten. Das Zuſtändigkeitsgeſetz vom 26. Juli 1876 gruppirte demnächſt die ſtaatlichen Geſchäfte in den höheren Körpern der Selbſtverwaltung ſo, daß etwa 60 Gruppen vor die Bezirksverwaltungsgerichte, mehr als 50 Gruppen vor den Bezirksrath, etwa halb ſo viel vor den Provinzialrath verwieſen wurden, wie ſolche ſpäter von kundiger Hand in tabellariſchen Ueberſichten zuſammengeſtellt worden ſind.

Bei jeder Reviſion dieſer Geſetzgebung mußte nunmehr der Geſichtspunkt der Vereinfachung in den Vordergrund treten. Ließe ſich nicht der Dualismus von Provinz und Regierungsbezirk überhaupt beſeitigen? Ließe ſich nicht etwa der Provinzialausſchuß mit den Beſchlußbehörden vereinigen? Ließe ſich namentlich nicht der Bezirksrath mit dem Bezirksverwaltungsgericht verſchmelzen? Ließen ſich nicht die Verwaltungsgerichte I. und II. Inſtanz überhaupt beſeitigen und das ganze Bedürfniß dieſer Rechtspflege durch einen Verwaltungsgerichtshof befriedigen, wie in Oeſterreich?

Dieſe Fragen mußten vor allen in den Vordergrund treten, als die preußiſche Staatsregierung in der Landtagſeſſion und Nachſeſſion von 1880 vier Geſetzentwürfe vorlegte, deren ausgeſprochener Hauptzweck, — die Durchführung des neuen preußiſchen Verwaltungsſyſtems in der Provinz Poſen und in den fünf weſtlichen Provinzen der Monarchie, — zu einer umfaſſenden Reviſion des Geſammtſyſtems eine dringende Aufforderung enthielt.

Als Reſultat umfangreicher Verhandlungen, welche ſchließlich zu einer Vereinigung der Staatsregierung mit beiden Häuſern des Landtags geführt haben, kann vorweg Folgendes hervorgehoben werden.

Ein erneuter Verſuch, die Trennung von Provinz und Regierungsbezirk zu beſeitigen, iſt, als der beſtehenden Organiſation und den Bedürfniſſen der preußiſchen Verwaltung nicht entſprechend, nach einem leichten Anlauf wieder aufgegeben worden.

Ein Vorſchlag zur Vereinigung vom Provinzialrath und Provinzialausſchuß iſt überhaupt nicht gemacht worden.

Das öſterreichiſche Syſtem der Vereinigung aller Verwaltungsrechtspflege in einem Gerichtshofe iſt wohl gelegentlich ſeiner Einfachheit wegen gerühmt worden: ſtillſchweigend ſcheint ſich indeſſen die Einſicht geltend zu machen, daß die vermeintliche Einfachheit des öſterreichiſchen Syſtems nur in der Wortfaſſung eines Geſetzparagraphen beruht, und daß der Unterſchied beider Syſteme dadurch bedingt iſt, daß das öſterreichiſche Verwaltungsrecht von Grund aus in einem Gegenſatz zu der einheitlichen Verwaltungsordnung ſteht, welche in Preußen durch Friedrich Wilhelm I. und durch die Stein-Hardenbergiſche Geſetzgebung geſtaltet iſt.

Eine aus den Beamtenkreiſen hervorgehende, ernſtgemeinte Anfechtung des Syſtems der Verwaltungsklagen gegen Polizeiverfügungen iſt ſchon in den Commiſſionsberathungen von einer ſehr überwiegenden Mehrheit abgewehrt worden.

Eine lange dauernde Spannung dagegen und ernste Zweifel hat der gegen die Regierungsvorlage gestellte Antrag hervorgerufen, Bezirksrath und Bezirksverwaltungsgericht zu einem Bezirksausschuß zu vereinigen. Diese Frage war es vorzugsweise, um welche sich die Gegnerschaft gegen das neue preußische Selbstverwaltungssystem krystallisirt, und welche in den Commissionsberathungen wie in den Parteiverhandlungen den breitesten Raum in Anspruch genommen hat.

Zur Specialberathung der Gesetze war vom Hause der Abgeordneten eine Commission von 21 Mitgliedern bestimmt worden, welche zweckentsprechend ungefähr zur Hälfte aus Mitgliedern der (fünf jetzt) sechs Kreisordnungsprovinzen, zur andern Hälfte aus Mitgliedern der übrigen sechs Provinzen ernannt wurde, um den Bedürfnissen beider Reichshälften gerecht zu werden.

Die Commission, über deren Verhandlungen ein ausführlicher Bericht (Nr. 283 der Drucksachen des Abgeordnetenhauses) erstattet ist, war schon in erster Lesung auf eine Vereinigung von Bezirksrath und Bezirksverwaltungsgericht als nächstliegendste und durchgreifendste Weise der Vereinfachung eingegangen.

So einfach indessen dieser Gesichtspunkt erschien, so große Schwierigkeiten haben sich in der Ausführung ergeben. Nach langem lebhaften Streit hat endlich ein Vermittelungsvorschlag die Zustimmung der Mehrheit der Commission gefunden in folgenden Grundzügen:

> Vereinigung beider Behörden zu einem Bezirksausschuß, bestehend in seiner beschlußfähigen Gestalt 1) aus dem Regierungspräsidenten, 2) einem höhern Verwaltungsbeamten, 3) einem richterlichen Beamten, 4—6) drei bürgerlichen Beisitzern, sowie einem Stellvertreter für jedes dieser sechs Mitglieder, doch so, daß in streitigen Verwaltungssachen der eine der ernannten Beamten als „Verwaltungsgerichtsdirector" den Vorsitz führen und dem Regierungspräsidenten in diesen Sachen nur eine allgemeine Oberleitung im Einvernehmen mit dem Gerichtsdirector zustehen soll.

Die ungewöhnlichen Schwierigkeiten, welche sich bei der Ausführung eines scheinbar einfachen Gedankens ergeben haben, beruhen unverkennbar in der Natur der zu behandelnden Geschäfte und führen auf die Entstehungsgeschichte jener Einrichtungen zurück. Wie die Commission bei diesem Theile ihrer Aufgabe unwillkürlich zu einer Revision der Grundlagen jener Gesetzgebung gelangt ist, so wird es mehr noch Aufgabe der Wissenschaft sein, einen Rückblick auf den Entstehungs-

gang dieſer Einrichtungen eingehender zu geben, als dies die Aufgabe eines Commiſſionsberichtes ſein konnte — einen Rückblick, der zu dem überraſchenden Reſultat führt, daß die Reformgeſetzgebung in jedem Stadium zu einer andern Formation gelangt iſt, als von Anfang an gemeint war.*)

I.

Die vier preußiſchen Reformgeſetze von 1872—1876 beruhen auf gemeinſamen Vorbedingungen und Bedürfniſſen der ſechs Kreisordnungsprovinzen, während in den übrigen ſechs Provinzen Verſchiedenheiten der Vorbedingungen und Bedürfniſſe ebenſowol unter ſich, wie mit den Kreisordnungsprovinzen obwalten.

Die Reform hat ihren Ausgang von der Nothwendigkeit einer Aufhebung der Gutspolizei in den öſtlichen Provinzen genommen. Die noch beſtehende patrimoniale Ordnung des platten Landes, die Verbindung obrigkeitlicher Gewalten mit dem Grundbeſitz, die ſtändiſche Scheidung von Rittern, Bürgern und Bauern war ſeit lange ſtreitig und erſchien mit den Grundlagen der heutigen Staatsverfaſſung und Geſellſchaft nicht länger vereinbar.

Man war im ganzen darüber einverſtanden, daß an die Stelle der patrimonialen Ordnung eine „Selbſtverwaltung“ treten ſolle, wobei man nach dem Vorbild der Städte an gewählte Vertreter der Steuerzahler dachte, aus deren Wahl die Verwalter der communalen Angelegenheiten hervorgehen. Jeder Verſuch nun aber, eine ländliche Gemeindeordnung nach dieſem Muſter zu bilden, ſtieß auf die Nothwendigkeit einer Totalreform der Communalſteuern und Laſten, und fand damit eine Aufgabe vor, deren Löſung ſeit vielen Jahrzehnten erfolglos verſucht war, deren Löſung auf dem Wege bloßer Verwaltungsgeſetze völlig hoffnungslos erſchien. Die Geſetzgebung wurde dadurch gezwungen, mit Umgehung dieſer Seite, eine Reform des obrig-

*) Der Verfaſſer dieſer Schrift war als Referent der Commiſſion des Abgeordnetenhauſes genöthigt, die Anſichten der Majorität der Commiſſion bona fide wiederzugeben. Er hat ſeine perſönliche Anſicht dagegen in einem Separatabdruck ausgeſprochen, welche nicht im Buchhandel erſchienen, ſondern nur an Mitglieder des Landtags verſandt worden iſt. Die gegenwärtige Schrift enthält in leichter Umarbeitung dieſelben Ausführungen.

keitlichen Amts zu ihrer Hauptaufgabe zu machen, so wenig dies den ersten Stadien der Landtagsberathungen entsprach.

Wie sollte man nun aber die Guts- und Dorfpolizei in das normale System der Staatsämter überleiten? Hätte man dafür große Amtsbezirke mit einem höhern Verwaltungsbeamten an der Spitze bilden wollen, etwa so wie in Hannover: so hätte man in weiterer Consequenz den Kreisverband und das Landrathsamt auflösen müssen; es fehlte dafür jede Neigung, zeitweise sogar das Personal, jedenfalls fehlten die bereiten Mittel. Hätte man Bureaubeamte und Militäranwärter in kleinen Amtsbezirken nach dem Vorbild anderer Landestheile als besoldete Polizeiverwalter einsetzen wollen: so fehlten dafür wiederum die Mittel, und noch mehr fehlte die Neigung des Großgrundbesitzes, sich solchen Obrigkeiten persönlich unterzuordnen. Die Gesetzgebung wurde damit unter vielem Streit, Zweifel und Widerstreben auf eine Selbstverwaltung des obrigkeitlichen Amts durch Ehrenbeamte (selfgovernment) hingedrängt.

Trotz ernster Zweifel über die Neigung und den Beruf der besitzenden Klassen zum Ehrenamt haben sich die erforderlichen 5000 Amtsvorsteher für die neuen Amtsbezirke gefunden, mit einer Ergänzung durch 200—300 besoldete Beamte. Auch die mehr als 5000 Erb- und Lehnschulzenämter wurden ziemlich leicht durch gewählte Ortsvorsteher ersetzt, wie denn überhaupt das Schulzenamt in den bäuerlichen Besitzern der östlichen Provinzen sich verhältnißmäßig gut erhalten hat. Diese Ehrenamtsverwaltung ist leichter, als man sich gedacht hatte, in Gang gekommen, und ist nun seit sechs Jahren so wirksam geführt worden, wie irgendwo in der civilisirten Welt eine Verwaltung durch Ehrenbeamte geführt wird.

Im Drang der gegebenen Verhältnisse hatte sich eine Grundlage für die Verwaltung des obrigkeitlichen Amts verwirklicht, welche seit den Reformen des Freiherrn vom Stein bis dahin in erfolglosen Anläufen versucht war.

Ein so bedeutungsvolles Ehrenamt wie das der Amtsvorsteher ließ sich aber nicht, wie der Maire in der französischen Verwaltung, einem Unterpräfecten oder Präfecten unterordnen, wenn es nicht verkümmern sollte, etwa so wie die Ehrenamtmänner in Westfalen. Die Grundlage des Ehrenamts zwang daher die Gesetzgebung weiter zu einer Umbildung des Amtssystems in seinen höhern Stufen, unter lebhaftem Streit zwischen den Berufsbeamten und den höheren Gesell-

schaftsklassen, welche im Punkt einer solchen persönlichen Unterordnung sich ebenso feinfühlig zeigten wie die Landräthe.

In dem Kreisausschuß — bestehend aus dem Landrath und sechs bürgerlichen Beisitzern — fand sich eine Art von judicium parium, dem sich das neue Ehrenamt als einer persönlich vorgesetzten Behörde und Oberinstanz unterordnen wollte. Der Kreisausschuß bot aber noch weitere annehmbare Seiten dar. Während früher in Preußen die Staatsverwaltung in dem Landrath endete, unter welchem die Ortsverwaltung in dreifacher Besitzschichtung als Stadt, Dorf und Gutsbezirk nebeneinanderstand, wurde jetzt erst der Dualismus von Staats- und Gemeindeverwaltung — der alte Gegensatz von Stadt und Land — die patrimoniale Idee von einem „eigenen" Recht am obrigkeitlichen Amte wirklich überwunden. An die Stelle des in hülflose Zerstückelung gerathenen Kleingemeindethums trat eine ansehnliche Gesammtkörperschaft mit den nothwendigen Elementen des Besitzes und der Bildung zu einer Selbstverwaltung in größerem Styl.

Bei der verhältnißmäßigen Einfachheit der wirthschaftlichen Verwaltung in Kreise trat aber hier unwillkürlich die Seite der obrigkeitlichen Verwaltung stärker und überwiegender hervor als in den Stadtverbänden. Der Kreisausschuß bot sich als ein Hauptorgan der Regierungsverwaltung dar, dem sich sofort wichtige Geschäfte der Bezirksregierungen übertragen ließen. Man hatte ein höheres, gebildetes Amtspersonal gewonnen, an dessen Verwendbarkeit für weitere Zwecke man anfangs wenig gedacht hatte.

Aus dem Personal der höhern Ehrenämter ließen sich unverkennbar Conseils ganz anderer Art gestalten als die französischen Präfecturräthe und ihre Nachbildungen. Während das Berufsbeamtenthum die Unabhängigkeit des Richteramts nur durch eine lebenslänglich gesicherte Amtsstellung gewinnt, wohnt diese Unabhängigkeit dem Ehrenbeamten von selbst bei durch den Besitz. Obwol ein Verwaltungsamt seiner Natur nach nur widerruflich auf Zeit verliehen werden kann, fand sich in den Amtsvorstehern wie in dem Kreisausschuß die volle Unabhängigkeit des Richteramts vor, mit welcher sich von unten herauf ein starkes Fundament auch für eine Rechtsprechung darbot.

Die neue Art der Selbstverwaltung fand sich alsbald mit der Idee einer Verwaltungsjurisdiction verbunden, an welche man in dem alten Streit um die Kreisstände kaum gedacht hatte. Beide Dinge scheinen miteinander wenig gemein zu haben. Unter

„Selbſtverwaltung“ hatte man ſich eine Gemeindevertretung gedacht, die den Gemeindevorſtand wählt. Ueber die „Verwaltungsgerichtsbarkeit“ waren ſelbſt die Gelehrten ausnehmend uneinig. Eine ſolche Idee war zwar ſporadiſch aufgetaucht, galt aber bis dahin mehr als doctrinäre Liebhaberei, von der die fachkundigen Juriſten am wenigſten etwas wiſſen mochten. Mit der Neugeſtaltung der obrigkeitlichen Aemter in Preußen drängte ſie ſich dem Geſetzgeber gewiſſermaßen auf und hat ihn nicht wieder losgelaſſen. Mit jedem Schritte zur Verwirklichung kamen aber neue Verhältniſſe in Frage, an die Niemand gedacht hatte; — beiläufig ſogar ſolche, die bis dahin in dem Kreiſe der Reichsantiquitäten geruht hatten. Die lebende Generation hatte ſich ſo überwiegend dem „allgemeinen Staatsrecht“ und den allgemeinen conſtitutionellen Wahrheiten zugewendet, daß uns das deutſche Verwaltungsrecht faſt ein fremder Gegenſtand geworden war, bei welchem alte Wahrheiten als etwas Neues erſchienen. Daß dieſe Neubildung aber gerade in Preußen eine ſehr umfaſſende, intenſive Geſtalt annahm, hat allerdings einen beſondern Grund in der conſtitutionellen Entwickelung des deutſchen Großſtaats.

II.

Die Entwickelung der Verwaltungsjurisdiction hat in Deutſchland einen ſehr langen Weg durchwandert, bis ſie nach zahlreichen Umwandlungen mit der neuen Verwaltungsreform wieder zuſammengetroffen iſt. Es iſt ein Weg, auf dem ſich wichtige Wahrheiten finden, wenn man ſich nur entſchließt, dieſen Rechtsbildungen einen Theil der Aufmerkſamkeit und Mühe zuzuwenden, die wir jeder Handelsrechts- oder Proceßfrage zutheil werden laſſen.

Als das heute ſogenannte Verwaltungsrecht ſeine Grundlegung durch die Reichs- und Landespolizeiordnungen im 15. Jahrhundert erhalten hatte, trat alsbald das Bedürfniß einer Rechtscontrole hervor, welche in den beiden großen Gebieten des Polizeirechts, im Gebiet der Polizeiſtrafgeſetze und im Gebiet der Polizeiverwaltungsgeſetze, einen ſehr verſchiedenen Gang genommen hat.

Die Polizeiſtrafgeſetze wenden ſich als allgemeine Gebote an die Unterthanen und ſtellen den Thatbeſtand einer beſtimmten Handlung oder Unterlaſſung unter eine Bußandrohung. Dieſe polizeiliche Buße

ist zwar keine eigentliche Strafe, sondern Zwangsmittel. Da aber Gericht und Polizei in jener Zeit noch identisch war, so wurde die polizeiliche Büßung zur jurisdictio bassa gerechnet, nahm die Form eines summarischen Strafverfahrens an, und ist allmählich immer vollständiger auf die ordentlichen Gerichte übergegangen. Diese eine Hälfte des Polizeirechts bietet in der heutigen Gestalt kaum noch eine Schwierigkeit der Rechtscontrole dar.

Die Polizeiverwaltungsgesetze dagegen umfassen diejenigen Aufgaben der öffentlichen Ordnung, denen durch so einfache Gebote nicht zu genügen ist. Sie wenden sich an die Obrigkeiten mit der Anweisung, gewissen Zwecken der Gesellschaft (Sicherheit, Wohlfahrt, Culturaufgaben) durch geeignete Maßregeln nach Lage des Falls gerecht zu werden. Sie verwirklichen sich demgemäß durch Polizeiverfügungen, d. h. Verfügungen der Obrigkeit im Einzelfall, nach vorgängiger Prüfung des Bedürfnisses, der Mittel, des Maßes der Zwangsmaßregeln. Sie bleiben jederzeit mit einem gewissen Ermessen im Einzelfall, und deshalb mit einem Element der Willkür behaftet, welches die Freiheit und das Eigenthum des Einzelnen mehr oder weniger gefährdet. Der Rechtsschutz des Einzelnen dagegen, sowie die Rechtscontrole der sinngemäßen Handhabung des Ganzen, bildet ein Problem der Gesetzgebung, dessen vollständige Lösung wol noch keiner Zeit und keiner Nation völlig gelungen ist.

Keine Nation hat die Lösung dieser Aufgabe ernster genommen als die unsrige, um so mehr, als die hochmögenden Reichsstände selbst in dieser Forderung vorangingen. In dem vielgegliederten Reich konnte man die Garantie nur bei Kaiser und Reich selbst suchen, und da es sich dabei um vielfach verwickelte Rechts- und thatsächliche Verhältnisse handelte, so wurde diese Aufgabe mit der Handhabung des Landfriedens überhaupt den Reichsgerichten zugewiesen.

Es handelte sich in diesem Auftrage nicht um einen Gegenstand der hergebrachten Rechtsprechung, in welcher die Schöffen von alters her über die civil- und strafrechtliche Genugthuung zu entscheiden hatten, sondern um neugebildete Gesetzesnormen für die Ausübung der obrigkeitlichen Gewalt (Verwaltungsrecht). Ein Vorbild dafür war in dem hergebrachten deutschen Gerichtsverfahren nicht zu finden, wohl aber in den fremden Rechten. Die Reichsgerichte fanden ihr Muster in der „Extrajudicialappellation", dem „Mandats"- und dem „Rescriptsproceß" — völlig verschieden von dem gewöhnlichen Proceßverfahren, welches auch

über verliehene Reichslehne und Landeshoheiten stattfinden konnte. Man bezeichnete dies neue außerordentliche Verfahren in Praxis und Reichsgesetzen mit dem gemeinsamen Namen einer Beschwerde (querela), für welche sich eine Decretur auf erstatteten Bericht und andere eigenthümliche Geschäftsformen ausbildeten.

Gleichartige Rechtsnormen wurden von dem Reiche für die Ausübung der Zoll-, Steuer- und andern Regalrechte gegeben, bei welchen derselbe Unterschied zwischen Zollstrafgesetzen und Zollverwaltungsgesetzen u. s. w., dieselbe Natur der Einzelverfügungen, dieselbe Gestaltung einer Rechtsbeschwerde (querela), später auch dieselbe reichsgesetzliche Beschränkung der Beschwerde auf „caussae duriores" wiederkehrte, und welche durchaus den maßgebenden Grundsätzen des Polizeirechts folgte.

Die querela in streitigen Polizeisachen dieser Art stellte sich dar als Nachprüfung einer obrigkeitlichen Verfügung nach zwei Gesichtspunkten:

1) ob die Verfügung der Obrigkeit innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit und in sinngemäßer Anwendung der Verwaltungsgesetze erlassen sei;

2) ob die thatsächlichen Voraussetzungen einer gesetzmäßigen Zwangsverfügung vorhanden seien.

Die vorhandenen Entscheidungen ergeben, daß die Reichsgerichte sich ihrer schweren Aufgabe mit Gewissenhaftigkeit unterzogen haben. Sie vermochten auch den ersten Theil der Aufgabe zu lösen, die im Reich jederzeit streitigen Competenzen zu regeln und manchem Misbrauch in den kleinern reichsständischen und reichsstädtischen Gebieten Abhülfe zu schaffen. Sie vermochten aber trotz sichtlicher Bemühung den zweiten Theil der Aufgabe nur mangelhaft zu erfüllen. Ein Richtercollegium konnte aus weiter Ferne die thatsächlichen Voraussetzungen eines Polizeiactes, die Bedürfnißfrage, die Maßbestimmungen verschiedenster Art nicht sachgemäß prüfen. Es mußte in der Regel einen Bericht der beklagten Obrigkeit einfordern und in Ermangelung eines evidenten Gegenbeweises amtlichen Versicherungen Glauben schenken. Eine artikulirte Beweisaufnahme in solchen Fragen wäre über den Sinn eines bloßen Auftrages zur Wahrung des Friedens hinausgegangen. Mit schriftlicher Correspondenz war aber solchen Fragen schwer auf den Grund zu kommen. Auch noch ehe die Reichsgesetze es ausdrücklich vorschrieben (J. R. A. § 105, 106 u. s. w.), waren daher die Reichsgerichte

schwierig in Polizeisachen, und beschränkten sich auf „caussae duriores", d. h. Fälle evidenter Ungesetzlichkeit und eines etwa aus dem Bericht ersichtlichen oder sonst evidenten Mangels aller Voraussetzungen. In den großen Territorien galt die reichsgerichtliche Beschwerde deshalb schon frühzeitig für ziemlich unpraktisch und kam fast in Vergessenheit.[1])

Die Grundlegung einer deutschen Verwaltungsjurisdiction war von Hause aus in großem Styl erfolgt. Die Nachprüfung der obrigkeitlichen Verfügung sollte der Anlage nach, von der rechtlichen wie von der thatsächlichen Seite, das Ganze umfassen. Die Reichsgerichte sollten von Reichs wegen die gleichmäßige, unparteiische Handhabung der neuen Gesetze der bürgerlichen Ordnung überwachen. Sie sollten als Wächter des Gesetzes, ohne Exemtion, ohne Ansehen der Person, auf Anrufen auch des Geringsten im Volke ex debito justitiae gegen den Misbrauch der Obrigkeit einschreiten. Woran es fehlte, war wie im Reiche überhaupt, die Executive. Es war der Mangel eines jeden geeigneten und verantwortlichen Organs der Ausführung, welches die reichsgerichtliche Beschwerdeinstanz für wirklich begründete Klagen wegen Misbrauchs der Polizeigewalt unwirksam machte. Die Reichsverfassung war auch in diesen Dingen mehr Theorie als Praxis: aber doch von nachhaltiger Bedeutung für die Entwickelung des Polizeirechts der Einzelstaaten.

Die großen Landesherren befanden sich freilich lange Zeit hindurch in ähnlicher Lage wie der Kaiser im Reich. Ihre zahllosen Polizeiverordnungen „an alle Vasallen, Amtleute, Bürgermeister" u. s. w. in Reichs- und Landespolizeisachen blieben zunächst auf den guten Willen der Ortsobrigkeiten angewiesen und wurden, soweit sie den Interessen der herrschenden Stände widersprachen, widerstrebend, lässig oder gar nicht befolgt. Allein die landesherrliche Gewalt war in engerm Kreise doch besser fundirt als das kaiserliche imperium mundi; die Noth und der Herrscherberuf drängten an dieser Stelle vorwärts. Seit dem 15. Jahrhundert wurde der Druck sichtbar, welchen die (durch maßlose Verleihungen vervielfältigten) patrimonialen Gerichts- und Polizeiobrigkeiten auf das Bauerthum und die arbeitenden Klassen des Landes übten. In der Ueberzahl der kleinen Ortsobrigkeiten lag die Haupthandhabe für die Unterdrückung der schwächern Klassen, für die Entartung der ständischen Rechte in Deutschland. Es ist schwer zu sagen, bis zu welcher schmachvollen Erniedrigung die „Unterthänigkeit" auf dem platten Lande, das Passivbürgerthum in den Städten entartet sein

würden ohne die nun folgende Entwickelung der landesherrlichen Gewalt und ihres Beamtenstaats.

In den großen Territorien geht mit der Emancipation von der Rechtsprechung des Reichskammergerichts Hand in Hand eine langsam fortschreitende *Trennung der Justiz von der Verwaltung.*[2]) Während die Obergerichte an das gelehrte Richterthum übergingen, schied sich in dem den Landesherrn umgebenden Beamtenpersonal ein höchster Verwaltungskörper (Geheimer Staatsrath) von dem obersten Gericht. Den neugebildeten Oberappellationsgerichten mußten die Justizsachen in dem alten Umfang der Zuständigkeit der Schöffengerichte überwiesen werden; eine Verkürzung dieses Gebietes wäre eine „Verweigerung der Justiz" im Sinne der Reichsgesetze gewesen. Die außerordentlichen Polizeigewalten der Reichsgerichte dagegen gehörten dazu *nicht*. Die reichsgerichtliche querela in Verwaltungssachen blieb vielmehr in der Regel bei dem Geheimen Staatsrath, wenn auch mit vereinzelten Ausnahmen (wie in Hessen-Kassel). Für die positiven Aufgaben der Landesstaatsgewalt zum Schutz, zur Sicherheit und zur Förderung des Wohlstandes der Unterthanen entwickelt sich im Geheimen Staatsrath ein eigenes Personal — geeignet zur Erfüllung solcher Aufgaben, für welche das Verfahren und die Amtsgewohnheiten der Gerichte nicht ausreichen konnten. Woran es in den großen Territorien freilich noch fehlte, war die Entwickelung der Zwischenorgane zwischen der landesherrlichen Regierung und den Ortsobrigkeiten, die sich noch längere Zeit hindurch in einem experimentalen, flüssigen Zustande befanden.

Erst die Nachwirkungen des Dreißigjährigen Krieges haben an dieser Stelle die Reform zum Durchbruch gebracht.

Nirgends war wol in jener unglückseligen Zeit die Noth und das Bedürfniß größer als *in den Staaten des Großen Kurfürsten*. Mit seinen „Kriegscommissarien" für die Kreisverbände des platten Landes beginnt die entscheidende Grundlegung für das moderne Behördensystem, dem der Große Kurfürst den „*Schutz der Unterthanen*" als die Hauptaufgabe an die Spitze ihrer mannichfaltigen militärischen, polizeilichen, steuerlichen Aufgaben stellt. Erst durch königlichen Erlaß vom 29. September 1701 ist den Kreis-Kriegscommissarien der Titel Landräthe verliehen worden. Für die Stadtverwaltungen wurden später die Kriegs- und Steuerräthe in eine analoge Stellung gesetzt. Als Mittelstufe wurde in den Kriegs- und Domänenkammern eine umfassende, eingreifende Beschwerdeinstanz gebildet in unmittel-

barer Verbindung mit dem aus dem Staatsrath formirten Generaldirectorium.[3])

Erst das neuere Behördensystem hat den Grundschaden des ältern deutschen Verwaltungsrechts beseitigt — Aufstellung von Rechtsnormen ohne Garantie für ihre Befolgung! Erst durch diese Formation wurde es möglich, der gemeinrechtlichen querela die der Natur der Verwaltungsgesetze entsprechende volle Wirksamkeit zu geben. Die Polizeiverwaltungsgesetze können nun einmal den Thatbestand, den sie treffen wollen, nicht so bestimmt bezeichnen, wie die Strafgesetze, obwol es an dem guten Willen dazu keineswegs fehlte. Unsere ältern Verwaltungsgesetze bemühen sich stets durch umständliche Beschreibung des wahrgenommenen „Unfugs", der allgemein empfundenen „abscheulichen" Misstände, durch eine stets weitschweifige Auseinandersetzung ihrer Veranlassung wie ihres Zwecks, den Behörden eine wirkliche Directive zu geben. Die neuern, auf ein geschultes Beamtenthum berechneten Verwaltungsgesetze bemühen sich durch bezeichnende Prädicate, „gesundheitsgefährliche Aufhäufung" von Schmuz, „feuergefährliche" Anlagen, „lärmende" Gewerbe, „unzureichender" Lebensunterhalt u. s. w. die Aufgabe der Behörden zu begrenzen. Ohne ihren Zweck zu verfehlen, können sie aber nicht mehr erreichen als eine relative Bestimmtheit, welche von einem Minimum von objectiven Merkmalen zu einer größern Bestimmtheit in zahlreichen Abstufungen fortschreitet. Zu einer absolut festen Begrenzung kommen sie selten oder nie; wo diese möglich ist, werden vielmehr Polizeistrafgesetze erlassen. — Nun erscheint aber der Misbrauch der obrigkeitlichen Gewalten (außer den Fällen seltener Ungeschicklichkeit oder unbesonnener Leidenschaft) nicht leicht in Gestalt directer Anordnungen gegen das Gesetz. Er heftet sich vielmehr in der Regel an jene thatsächliche Seite des Verwaltungsgesetzes, durch Maßregeln, deren thatsächliche Veranlassung nur fingirt wird, oder an minimale Veranlassungen, die allenfalls dem Buchstaben, aber nicht dem Sinn des Gesetzes entsprechen, oder an eine wissentliche Anwendung eines ungleichen Maßes, aus Motiven, welche außerhalb des Gesetzes liegen, — namentlich aus persönlicher Feindseligkeit oder politischer Tendenz. War für dies flüssige Gebiet eine Rechtscontrole überhaupt möglich? — Ein solches Ineinanderfließen der rechtlichen und thatsächlichen Momente ist auf dem Rechtsgebiet zwar auch sonst nicht unerhört (wie bei der Schuldfrage im Strafproceß), ohne die Möglichkeit eines Rechtsschutzes auszuschließen. Aber es läßt sich

in die Polizei keine jury einſchieben wie im Strafproceß, noch läßt ſich ein umſtändlicher Zeugen- und Sachverſtändigenbeweis zur Regel machen, wie im Civilproceß, wenn man nicht zu einem groben Mißverhältniß zwiſchen Zweck und Mittel kommen will. Es bedarf an dieſer Stelle vielmehr beſonderer Organe zur Nachprüfung der Verfügung, welche den Perſonen und Verhältniſſen, den örtlichen Bedürfniſſen und Gewohnheiten (womöglich auch durch eine eigene Uebung der obrigkeitlichen Gewalt unter den Umgebungen des Falls) nahe genug ſtehen, um nach dem Grundſatz der „Notorietät" oder „Evidenz" auf kurzem Wege ein superarbitrium zu üben, ob die beſchwerende Polizeiverfügung im Sinne des Geſetzes erlaſſen iſt oder nicht. Es entſpricht das nicht der gewohnten Thätigkeit der Gerichte: aber die Bedürfniſſe des Rechtsſchutzes erſchöpfen ſich auch nicht in der Thätigkeit der ordentlichen Gerichte. Man konnte auf einen Rechtsſchutz an dieſer Stelle nicht verzichten, wenn nicht der Unterthan ſo gut wie ſchutzlos den Gewalten der Ortsobrigkeit gegenüberſtehen ſollte.

In dieſe, im Patrimonialſtaat am meiſten fühlbare Lücke trat das neue Behördenſyſtem vom Landrath auffſteigend bis zum Generaldirectorium. Der Landrath als commissarius loci der Kammer ſtand den perſönlichen und örtlichen Verhältniſſen nahe genug, um die Einzelbeſchwerden gegen die Obrigkeiten nach ihrer thatſächlichen und rechtlichen Seite zu prüfen und danach die Verfügung (mit oder ohne Rückfrage) aufzuheben, reſp. abzuändern. Ueber ihm ſtand die höhere Inſtanz der Kriegs- und Domänenkammer, die zwar zunächſt auf den Bericht der Unterbehörde angewieſen blieb, aber auch an dieſer Stelle noch ein gewiſſes Maß perſönlicher Kenntniß und Erfahrung zur Beurtheilung thatſächlicher Verhältniſſe beſaß, wogegen die Oberinſtanz des Generaldirectoriums (abgeſehen vom causis durioribus) vorzugsweiſe die Innehaltung der geſetzlichen Ordnung und der allgemeinen Verwaltungsmaximen zu ihrer Aufgabe machen mußte. Durch das Behördenſyſtem iſt nun die gemeinrechtliche querela in ihre volle Wirkſamkeit getreten und zwar ſo, daß der Schwerpunkt der Entſcheidungen von der thatſächlichen Seite in der unterſten, von der rechtlichen Seite in der oberſten Inſtanz lag. Die Beſetzung der Behörden in allen Inſtanzen mit dauernd angeſtellten, größtentheils auch rechtskundigen Beamten und die ſtändige Collegialverfaſſung der Oberbehörden bot nahezu die Garantien der Gerichtsverfaſſung dar. — Es war hier ein Syſtem der Nachprüfung obrigkeitlicher Verfügungen geſchaffen,

wie es leichter zugänglich und wirksamer in jenen Verhältnissen kaum zu schaffen war — freilich um den Preis einer stetig wachsenden Formlosigkeit und einer wachsenden Tendenz zur Bevormundung, in welcher der Rechtscharakter der Verwaltungsbeschwerde von Generation zu Generation weiter verwischt wurde.

Allerdings erhielt sich als Erbtheil des gemeinen Rechts die allgemeine Vorstellung, daß die Beschwerde gegen die Obrigkeit das Recht eines jeden deutschen Unterthanen, nicht bloße Gnadensache sei; aber niemand konnte mehr sagen, wo die Beschwerde ex debito justitiae, wo sie via gratiae anfange oder aufhöre. In der untersten Instanz des Landraths flossen die Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit und des Rechts oft nahezu untrennbar ineinander. In den Bescheiden der Oberbehörden erhielt sich noch längere Zeit wenigstens der Kanzleistil des Reskriptsprocesses mit eingeschalteten Gründen, bis auch dieser in eine formlose Correspondenz überging. Die Massenhaftigkeit der zu erledigenden Sachen und der Mangel einer geordneten Beweisaufnahme führten zu einer immer formlosern Behandlung, analog wie in dem Strafproceß dieser Zeit. Die Amtsroutine gewöhnte sich an eine oft recht flüchtige Behandlung der überzahlreichen Querelen. Diese Geschäftsführung floß daher so sehr mit dem laufenden Decernat zusammen, daß die Erinnerung an den ursprünglichen Charakter einer Rechtsbeschwerde allmählich erlosch. Erst viel später, in dem lebhaften Streit über die Vorzüge des „Collegial- und des Bureausystems" der Verwaltungsbehörden, taucht fast unwillkürlich eine Erinnerung an den Unterschied von streitigen und einfachen Verwaltungssachen auf. In den herrschenden Vorstellungen, namentlich auch im Kreise der Rechtsverständigen, flossen beide in dem Begriff der „Verwaltung" ineinander. Die Leichtigkeit und Kostenfreiheit des Verfahrens erzeugten die deutsche Gewöhnung an einen überreichlichen Gebrauch der Beschwerden bis an die Person des Königs hinauf. So lästig dies den Behörden wurde, so konnte doch kein Unbefangener das Resultat in Abrede stellen: der preußische Staat bot für seine höchst gesteigerten Ansprüche an Person und Vermögen seinen Unterthanen auch eine gerechte, wohlwollende Handhabung der Verwaltungsnormen, welche von dem Vorwurf einer parteiischen oder despotischen Willkür wol freier war als irgend eine andere Verwaltung eines europäischen Staats. Ein laudator temporis acti könnte in die Versuchung kommen, diese Zustände als idyllische zu schildern, verglichen mit den Verwaltungszuständen mancher modernen

Republik. Wenn nur die Voraussetzungen und Umgebungen einer solchen Verwaltung dieselben blieben und bleiben könnten!

Die Stein-Hardenberg'sche Reform hat diese Verwaltungsordnung zunächst nur im Sinne der Vereinfachung zu ändern beabsichtigt. Zur wirksamen Durchführung der großen Socialreformen beseitigte man den überschwerfälligen Geheimen Staatsrath und setzte an dessen Stelle das moderne Ministerialsystem in einfachster Gestalt. In der Mittelinstanz wurde den Bezirksregierungen durch eine zweckmäßige Bildung von Abtheilungen die nöthige Beweglichkeit zur Durchführung der großen Reformen gegeben. Die beabsichtigte Umgestaltung der Kreis- und Ortsverfassung kam nicht zur Ausführung. Innerhalb der so vereinfachten Verwaltung erschienen freilich schon Misgriffe in der Periode der Demagogenverfolgungen, welche indessen dem Deutschen Bundestage und dem Metternich'schen System zur Last gelegt wurden. Abgesehen davon hat die Persönlichkeit Friedrich Wilhelm's III., die mühevolle Thätigkeit der Behörden in Durchführung der Reformgesetze und die alte gute Tradition des Beamtenthums diesem System den Ruf einer gerechten und wohlwollenden Verwaltung erhalten, in welcher auch der geringste Unterthan im schlimmsten Fall an dem Throne Gehör zu finden sich getraute.

Die Stunde der Versuchung kam erst mit dem Uebergang in den constitutionellen Staat. Die Misverständnisse des französischen Constitutionalismus begnügten sich nicht damit, die Hauptträger einer unparteiischen Verwaltung in dem bisherigen System, die Ministerialdirectoren, die Regierungspräsidenten und die Landräthe „zur Disposition" der preußischen Minister zu stellen, welche schon seit länger als einem Menschenalter einen controlirenden Staatsrath nicht mehr zur Seite hatten. Das constitutionelle Misverständniß verwechselte geradezu eine Regierung durch Parteiminister mit einer parteiischen Verwaltung, welche alles polizeiliche Concessionswesen, die Preß- und Vereinspolizei, wie überhaupt alles, was die Polizei zu gewähren oder zu versagen hat, als Handhabe zur Beförderung guter Wahlen, als Mittel zur Ermunterung der Gutgesinnten, zur Bedrohung und Beschädigung der Uebelgesinnten nutzbar zu machen habe. Man hatte Versuche zu einer solchen „constitutionellen" Verwaltung auch schon in deutschen Mittelstaaten gemacht. In den Verhältnissen eines Großstaats aber, in dem erbitterten Streit zweier Gesellschaftsordnungen miteinander, in der Unerfahrenheit einer Partei, die zum ersten mal

einen maßgebenden Einfluß auf die Staatsregierung erhalten hatte, erhielt dieſe Verwaltungsweiſe in den Jahren 1850—1858 einen Umfang und eine Geſtaltung, welche um ſo tiefer verletzen mußte, als ſie unter einer Dynaſtie mit einer ſolchen Vergangenheit und am ungeſcheuteſten gerade in der Hauptſtadt auftrat. Eine Reihe von Jahren hindurch boten die tauſendfältigen Beſchwerden in dieſem Gebiet dem preußiſchen Landtage einen unerwünſchten, aber weſentlichen Theil ſeiner Aufgaben dar, und gaben den verſchiedenen Parteien die Gelegenheit, ihre Achtung vor dem Geſetz praktiſch zu bethätigen.[4])

Mit dem Eintritt des Regierungswechſels hat der Prinz-Regent (1858) aus eigenem Entſchluß jener Regierungsweiſe ein Ende gemacht. Unter dem Eindruck jener Hergänge aber iſt die Idee einer Verwaltungsrechtſprechung zuerſt ſchüchtern aufgetaucht, in aller Unklarheit, die jenerzeit das ganze Gebiet des Verwaltungsrechts umgab, welches man über den allgemeinen, conſtitutionellen Staatslehren faſt vergeſſen hatte. Die angeregte Frage trat auch bald wieder zurück unter Verfaſſungsſtreitigkeiten anderer Art. Aber jene Ereigniſſe blieben unvergeſſen, ihre Eindrücke unauslöſchlich, und als nach einem Jahrzehnt die wirkliche Reform heranrückte, ſtand in dieſen Umgebungen der Geſichtspunkt eines Schutzes der Unterthanen gegen Misbrauch der obrigkeitlichen Gewalt als Zweck der Verwaltungsjurisdiction im Vordergrunde.

III.

Die Neubildung einer Verwaltungsrechtſprechung kehrte damit in Preußen — weſentlich verſchieden von dem Gange der Dinge in Oeſterreich und in den Mittelſtaaten — zu ihrem hiſtoriſchen Ausgangspunkt im Polizeirecht zurück, in folgender, nunmehr fertigen Geſtalt.

Die gemeinrechtliche Verwaltungsbeſchwerde nimmt wieder den Charakter eines Rechtsmittels ex debito justitiae an, welches man in Preußen als „Verwaltungsklage" bezeichnet, um ſolche von andern Vorſtellungen bei der Obrigkeit via gratiae zu unterſcheiden.

Sie erſcheint wieder auf ihrem alten Gebiet der Polizei-, Steuer- und Regalverwaltung, und wiederum im Zuſammenhang mit dem

durchgreifenden Unterschiede zwischen Polizeiverwaltungs- und Polizeistrafgesetzen.

Sie gewinnt ihren Schwerpunkt von der rechtlichen Seite wiederum in einem obersten Gerichtshof mit allen Garantien der Rechtsprechung.

Sie bewahrt ihre nothwendige Ergänzung von der thatsächlichen Seite durch das Behördensystem des modernen Staats, dessen Zuständigkeit in erster und zweiter Instanz beibehalten wird.

Die Besetzung der Behörden verstärkt sich aber durch das Ehrenamt in richterlicher Unabhängigkeit, und das Verfahren nimmt die gelenkigen Formen der Mündlichkeit aus dem neuen Gerichtsverfahren an.

Diese preußische Neubildung vollzieht sich unter lebhaftem politischen Streit und unter zahlreichen systematischen und praktischen Bedenken. Aber die staatlichen Dinge sind oft mächtiger als die Menschen. Nach der vorherrschenden „richtigen Theorie" hätten diese Einrichtungen nicht entstehen können. Und doch sind sie entstanden und wirksam geworden.

Es gibt schwerlich ein zweites Gebiet, in welchem die Meinungen der Rechtsverständigen noch heute so weit auseinandergingen wie über die Verwaltungsrechtsprechung. Wie man eine Zeit lang in Deutschland von jedem Criminalisten einer neuen „Strafrechtstheorie" gewärtig sein konnte, so gilt heute fast dasselbe von der Verwaltungsrechtspflege. Es wiederholt sich hier ein Gang der Dinge, den die Bildung des öffentlichen Rechts in Deutschland schon mehr als einmal durchlebt hat.

Die gesellschaftliche Betrachtung aus dem Privatleben heraus denkt bei einem Rechtsschutz im öffentlichen Recht zuerst an sich, und dann an den Staat. Jeder denkt dabei an den Schutz seiner Rechte, also an ein Klagverfahren über Indigenatsrechte, über Gemeinderechte und Gemeindelasten, über Wahlrechte, Wahlfähigkeit, politische Ehrenrechte — kurz über „öffentlich-rechtliche Individualrechte" in möglichst weitem Umfang. Unsere Nation hat sich wol den Rechtsschutz im öffentlichen Recht in seinem Entstehen niemals anders gedacht.

Diesen Vorstellungen kamen die Rechtsverständigen in jeder Weise entgegen. In wohlberechtigter Arbeitstheilung hatten die Juristen sich von der Verwaltung, und die Verwaltung von sich möglichst fern gehalten. Daß eine Rechtsprechung auch in der Verwaltung stattfinden sollte, war nach dieser Seite hin schwer verständlich und noch weniger sympathisch, da es „der richtigen Ansicht nach" nur eine Justiz geben

kann. Da es aber doch nothwendig war, das Interesse und die Mitwirkung der Rechtsverständigen für die Neubildung zu gewinnen, so war ihre Zustimmung immer am leichtesten zu erhalten von der Seite der Individualrechte. War ein Indigenatsrecht, ein Theilnahmrecht an Gemeindenutzungen, ein politisches Ehrenrecht u. s. w. nicht als ebenso werthvoll und klagwürdig zu halten wie ein privatrechtliches Statusrecht? Ueberall, wo man an die Analogie eines Statusrechts anknüpfen konnte, fand die Idee eines Klagschutzes auf dieser Seite Gehör und Unterstützung. Und kamen nun sogar Fälle zur Erscheinung, wo zwei Betheiligte mit ihrem Interesse an einem Verwaltungsact miteinander in Collision geriethen, so waren auch die Parteirollen gegeben; einige mittelstaatliche Gesetzgebungen fühlten sich hier in so sicherm Fahrwasser, daß man für diesen Fall eine Verwaltungsrechtsprechung zuerst einzuführen wagte. Aber auch darüber hinaus fand die Forderung immer weitere Befürwortung, soweit man irgendwie an die Analogie eines Statusrechts, eines Vermögensrechts oder an den weiten Begriff des „Fiscus" anknüpfen konnte, den sich die neuern Praktiker gebildet hatten. Freilich war diese Unterstützung nicht leicht um einen andern Preis zu gewinnen, als daß man die Juristen nun auch schwer überzeugen konnte, warum nicht die gewöhnlichen Civilgerichte über diese persönlichen und vermögensrechtlichen Ansprüche ebensowol entscheiden könnten wie über alle anderen.

Wo die Gesetzgebung in Deutschland diesen Ausgangspunkt genommen hat, wird es äußerlich erkennbar an der Aufzählung der Verwaltungsstreitfälle: Indigenatsrechte, Gemeindenutzungen, Gemeindelasten, Wahlrechte, Rechte auf Aemter u. s. w. Man kann auf diesen Wegen auch noch etwas weiter kommen zu Streitfragen über polizeiliche Concessionen und Consense, über Wegerechte und Wegebaulasten u. s. w. Die Individualrechte, welche hier klagwürdig erscheinen, sind freilich sehr verschiedener Art und lassen sich zuletzt kaum noch unter den weiten Mantel „genossenschaftlicher" Rechte bringen. Allein man nahm es damit nicht allzu streng, da es sich immerhin um den löblichen Zweck eines Rechtsschutzes handelte. Für Steuerreclamationen auf dem Boden moderner Steuergesetze freilich ist mit der Idee eines Individualrechts nicht mehr durchzukommen. Der Boden wird immer brüchiger, je tiefer man in das schwierige Gebiet der Polizeiverwaltung kommt.

Alle Verwaltungsgesetze beruhen indessen auf praktischen Zweckbestimmungen, und die neueste mittelstaatliche Gesetzgebung in

Deutschland zeigt, daß man mit diesem System ein ansehnliches Gebiet umfassen, vorhandenen Bedürfnissen gerecht werden und den herrschenden Vorstellungen genügen kann. Als völlig unzulänglich erweist sich dieser Weg erst, wenn man auf den Boden der eigentlichen Polizeiverfügungen tritt, wo nur noch das nackte Recht der natürlichen Freiheit der öffentlichen Ordnung gegenübersteht. Was dann aber in dem System der Individualrechte absolut nicht unterzubringen ist, wird als nicht klagwürdig beiseitegelassen, muß sich ohne Rechtsschutz behelfen, wie es ja auch „von jeher" war, da die Verwaltung nun einmal „nach Zweckmäßigkeitsgrundsätzen" geführt wird. Noch tiefer gehend hat endlich auch die Rechtsphilosophie einen gedankenmäßigen Unterschied zwischen Verwaltungsklagen und Verwaltungsbeschwerden gefunden, nach dem es für solche Fälle einen Rechtsschutz überhaupt nicht geben soll und darf!

Je mehr man freilich an das Verwaltungsrecht im Zusammenhange, insbesondere an eine Zergliederung der Polizeiverwaltungsgesetze geht, um so fühlbarer wird das Unzureichende eines Gesichtspunktes, welcher den Rechtsschutz da versagt, wo er am nothwendigsten ist. Die Verwaltungsrechtsprechung läßt sich so wenig wie das öffentliche Recht selbst in einzelne Individualrechte auflösen und darin erschöpfen. Aus einem Freizügigkeits- oder Gewerbefreiheitsgesetz wird man nicht Millionen besonderer Rechte auf frische Luft, Bewegung, Arbeit ableiten, aus einer Wegeordnung nicht Tausende von Individualrechten, zu gehen, zu reiten, zu fahren, construiren wollen. Die Rechtspflege im öffentlichen Recht hat vielmehr die Rechtsordnung der Gesammtheit zu schützen, nicht die Rechte der Einzelnen als solche; ebenso wie die Strafrechtspflege die Rechtsordnung als solche aufrecht erhält, und die Genugthuung des Verletzten wie das Interesse des Angeschuldigten nur innerhalb dieser Hauptaufgabe berücksichtigt. Zu der öffentlichen Ordnung gehört auch eine stark erhöhte Rücksicht auf das Interesse des Einzelnen, wo ein Verwaltungsact in die Freiheit der Person und des Eigenthums unmittelbar in fühlbarer Weise eingreift. Aus diesem Gesichtspunkte wird dem Betheiligten eine Nachprüfung des Verwaltungsactes von der Seite seiner Gesetzlichkeit ex debito justitiae gewährt. Aber es ist und bleibt dieser Anspruch eine aus dem öffentlichen Recht selbst abgeleitete, dem öffentlichen Recht untergeordnete Befugniß, welche die Form eines Parteirechtes erhält, um ihre volle, freie Geltendmachung zu sichern, analog dem „Parteirecht" der Vertheidigung im Strafverfahren. Es wird dadurch keineswegs ein selbständiges Indi-

vidualrecht geſchaffen, welches, wie im Civilproceß, nach der Verhandlungsmaxime feſtzuſtellen und rechtskräftig zu entſcheiden wäre. Es entſteht hier kein res judicata inter partes. Das Grundverhältniß bleibt jederzeit darin ſichtbar, daß neben jeder Verwaltungsklage das Recht der Aufſichtsbehörde ſteht, einen fehlerhaften Verwaltungsact von Amts wegen abzuändern. Die beiden Weiſen der Correctur fehlerhafter Verfügungen — auf Antrag oder von Amts wegen — ergänzen ſich in wirkſamſter Weiſe. Die Verwaltungsgerichte werden daher nicht blos zum Beſten des Einzelnen, ſondern ebenſo zum Schutz der Ordnung des Staats eingeführt und dienen auch dem Erfolge nach beiden Seiten in ungefähr gleichem Maße. [5])

Es kann auf den erſten Anblick auffallend erſcheinen, daß dieſer weitere objective Standpunkt nicht in der Praxis der Verwaltungsgerichte alsbald zur Geltung kommt. Allein für den Verwaltungsrichter iſt die Vorfrage ſchon vom Geſetz entſchieden, wenn eine Klage an ihn kommt. Er hat ſich mit der Sache nur zu befaſſen, nachdem der Geſetzgeber auf einem beſtimmten Gebiet ſich bereits ſchlüſſig gemacht hat, daß das Intereſſe des Einzelnen an dieſer Klaſſe von Verwaltungsacten erheblich genug und geeignet ſei, ein Recht der Nachprüfung ex debito justitiae zu gewähren. Das Geſetz hat bereits ein formelles Parteirecht gegeben, hat die Parteirollen vertheilt, und ebendeshalb hat der Richter im Einzelfall über die Rechtsbeſchwerde oder „Klage" zwiſchen zwei Parteien zu entſcheiden wie im Civilproceß. Dabei kommt es freilich Schritt für Schritt zum Vorſchein, daß dieſe Klagrechte anders zu behandeln, daß ihre Rechtswirkungen völlig verſchieden ſind von denen im bürgerlichen Rechtsſtreite. Allein dieſe Verſchiedenheiten laſſen ſich auch im Einzelnen aus der Natur des öffentlichen Rechts hinreichend erklären, ohne auf die oberſten Grundgedanken der Inſtitution zurückzugehen. Es erklärt ſich daraus, daß auch die tüchtigſten Verwaltungsrichter als Schriftſteller bei dem Geſichtspunkt eines Schutzes ſubjectiver Rechte ſtehen bleiben.

Es iſt in der That nicht ſowol eine Frage für den Richter als für den Geſetzgeber, ob die Grundidee der Einzelrechte oder der Staatsordnung maßgebend wird. Wo das Poſtulat der Einführung von Verwaltungsgerichten von Politikern und Rechtsverſtändigen als Conſequenz einer theoretiſchen Einſicht geſtellt und in den Kammern mehr oder weniger akademiſch discutirt wird, verſtändigen ſich Regierungen und Volksvertretungen am leichteſten, wenn man von der Reihe

communaler und wichtiger gesellschaftlicher Interessen ausgeht, welche einen Rechtsschutz dringend verlangen. Der objective Gesichtspunkt einer Existenzfrage für die Staatsordnung, ja einer Lebensfrage für das monarchische Princip, für die „Ehre und Würde der Krone", tritt erst hervor, wo nach schweren Parteikämpfen die Verwaltungsrechtspflege aus dem Gesichtspunkt der Abwehr eines systematischen Parteimisbrauchs entsteht.

Ein Zwang, zu dieser objectiven Auffassung überzugehen, bestand nun aber in Preußen als Folge unvergeßlicher Erfahrungen einer „constitutionellen" Parteiverwaltung, die man hier zuerst in einem deutschen Großstaat gemacht hatte. In einem Staat, der alle Gegensätze, welche unsere Nation trennen, in Stadt und Land, in Staat, Kirche und Gesellschaft in ihrer intransigenten Gestalt in sich trägt, fanden sich die Elemente großer stabiler Parteibildungen, welche die Kraft und den Trieb in sich fühlen, den Verwaltungsapparat des Staats ihren Parteizwecken systematisch dienstbar zu machen, während doch den herrschenden Klassen unserer alten und neuen Gesellschaft die dazu nöthige Einheit der Bestrebungen abgeht. Daß solche abortive Anläufe zu einer Parteiregierung nicht wiederkehren durften, war ein vitales Bedürfniß dieses Staatswesens und dieser Dynastie, dem sich auch unser nationaler Individualismus willig fügt, sobald es einmal erkannt ist. Ohne unerwünschte Erinnerungen wach zu rufen und ohne sich um bisherige Theorien sonderlich zu bekümmern, ist das treibende Motiv in diesem Theil der Gesetzgebung die stetige Erinnerung an den Unfug der sogenannten „constitutionellen" Verwaltung seit 1850. Der redliche Wille, das gute Erbtheil einer unparteiischen Staatsverwaltung auch in der neuen Staatsform Preußens zu bewahren, war (in den gereiftern Parteiverhältnissen seit 1867) allen Parteien und der Staatsregierung gemeinsam. Der politische Sinn der Nation fühlte auch in weitesten Kreisen, daß ein Rechtsschutz gegen eine parteiische Handhabung der Polizeigewalt der Schwerpunkt dieser Neubildung sei, um so mehr, als für Beschwerden über Steuereinschätzungen, Militäraushebungen u. a. in Preußen schon auf anderm Wege gesorgt war. So wurde die Gesetzgebung — abweichend von andern deutschen Staaten — auf das Gebiet des Polizeirechts gedrängt, und damit auf ihren historisch-nationalen Standpunkt zurückgeführt.

Schon die ersten Regierungsvorlagen stellten von dem objectiven Gesichtspunkte aus die Rechtsprechung im Gebiet der Polizeiver-

waltungsgesetze in den Vordergrund. Vorher (Kr. O. §. 80), an einer unscheinbaren Stelle, wurde die Generalclausel aufgenommen, welche die Verwaltungsklage gegen alle Zwangsmaßregeln der Polizei gewährt. — Aus dem Senfkorn eines „gerichtlichen Recurses" gegen Strafverfügungen der Amtsvorsteher war dies Gebilde plötzlich in die Gesetzberathung hineingewachsen und festgewurzelt. — Dann folgt die Aufzählung der Klagen in den Hauptgebieten der angewandten Polizei. Als secundäre Bildung wird gegen den Schluß die Verwaltungsklage in „Communalsachen" eingeschaltet (Kr. O. §. 135 IX). Später, in der Redaction des Zuständigkeitsgesetzes von 1876, hat man zwar dem herrschenden Ideenkreise zu Liebe die Communalsachen vorangestellt und die communalen Berechtigungen mehr specialisirt. Die Natur der Sache hat sich aber in dem Maße geltend gemacht, daß dieselbe Commission dann doch die Generalklage gegen Polizeiverfügungen wie ein „Leitmotiv" (Tit. IV) an die Spitze des ganzen Klagsystems stellte.

In der Reihe der vieljährigen Berathungen seit 1869 hat kein Theil der Regierungsvorlagen weniger Widerspruch und absprechende Kritik gefunden als dieser, sowenig er mit den bis dahin herrschenden Theorien und mit dem Muster anderer Gesetzgebungen gemein hatte. Hinter dieser Enthaltsamkeit der Parlamentsdebatten wie der Tagespresse stand ein stillschweigender consensus omnium darüber, daß man auf dem Boden der Wirklichkeit einem unbestrittenen Bedürfniß durch die wirksamen Mittel abzuhelfen hatte. In einzelnen Aeußerungen zwischendurch hat die Tragweite des Systems auch wol einmal ihre Würdigung gefunden, als eins der werthvollsten Grundrechte praktischer Tendenz. Und das ist es in der Wirklichkeit.

Eine sogenannte Habeas-Corpus-Acte war von der deutschen Staatswissenschaft seit langer Zeit als die eigentliche Grundlage der bürgerlichen Freiheit angesehen worden. Und doch war die so gestellte Forderung ein mehr doctrinäres Postulat; denn der Grundsatz, daß über jede Präventivhaft die ordentlichen Gerichte entscheiden, war in Deutschland nie in Frage gestellt worden, und die darauf gerichteten Gesetze haben niemals einen sonderlich neuen Erfolg gehabt. Das, worauf es in einer deutschen Habeas-Corpus-Acte ankam, war ein Rechtsschutz gegen die selbständige Action der Polizei, am meisten in Preußen seit dem Wegfall eines die Ministerverwaltung controlirenden Staatsraths. Wer unser bürgerliches Leben in Land und Stadt kennt, der wird auch den Charakterzug unserer Bevölkerung kennen, welcher die

bürgerliche Freiheit zunächst nach ihrem Verhältniß zum Ortspolizeiverwalter bemißt. Alle wunderlichen, sich widersprechenden Anforderungen an die Polizei, die dem deutschen Leben eigenthümliche Maßlosigkeit der Polizeibeschwerden, stehen im Zusammenhang mit einem individualistischen Rechtssinn (wenn man will, Rechtseigensinn), den man nicht gerade immer als ein Ideal zu preisen, mit dem aber die Gesetzgebung zu rechnen hat. Und sie hat damit gerechnet in einer Weise, die jedenfalls an Gründlichkeit nichts zu wünschen übrig läßt.

Es ist, als ob der Gesetzgeber seine Hauptaufgabe darin gesehen hätte, unsern Staat von dem Makel eines „Polizeistaats" zu säubern, welchen er freilich durch sein Verwaltungsrecht niemals verdient hat.

Von unten herauf wird das Decernat der Polizei, insbesondere der „Sicherheits-, Ordnungs-, Sitten-, Gesundheits-, Gesinde-, Armen-, Wege-, Wasser-, Feld-, Forst-, Fischerei-, Gewerbe-, Bau-, Feuerpolizei" u. s. w. (§. 59 der Kreisordnung) in die Hände von Ehrenbeamten gelegt, die mitten aus dem bürgerlichen Leben herausgenommen, wol Misgriffe der Handhabung begehen mögen, die aber von einseitig bureaukratischen, polizeilichen, fiscalischen Tendenzen doch wol so frei sind, wie es ein Beamtenthum in dieser maßgebenden Stelle irgendwo sein kann.

Als Oberinstanz ist über die Ortsobrigkeit der Landrath mit sechs bürgerlichen Beisitzern als Kreisausschuß gestellt. An diese Stelle ist nunmehr die Nachprüfung der erlassenen Polizeiverfügungen als „Verwaltungsjurisdiction erster Instanz" verwiesen, in einer Formation, die ebenso der Stellung des Ehrenamtes wie der Natur der Polizeibeschwerden entspricht. Die systematisch unlösbare Schwierigkeit, die seit Jahrhunderten sich aus der Natur der Polizeiverwaltungsgesetze ergeben hat, jene relative Bestimmtheit der thatsächlichen Voraussetzungen, jenes „Ineinanderfließen" der thatsächlichen mit der rechtlichen Beurtheilung, jene feine Grenzlinie, welche die redliche Ausübung eines pflichtmäßigen arbitrium von einem chicanösen Vorwand scheidet: alles das wird sich kaum angemessener behandeln lassen als in einer gemischten Behörde, bestehend aus dem Landrath und einer Mehrzahl bürgerlicher Beisitzer. Schon die Möglichkeit, eine parteiische oder chicanöse Maßregel vor einer so zusammengesetzten Behörde zur Contestation zu bringen, wirkt als Gegengewicht gegen die Versuchung dazu. Und sollte es den bürgerlichen Beisitzern oft nicht gelingen, die Grenze zwischen Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit correct innezu-

halten: so hat auch ein Misgriff an dieser Stelle nicht große Bedenken, wo derselbe Landrath den Vorsitz führt und zustimmt, der auch in seiner Eigenschaft als „Aufsichtsbehörde" die Polizeiverfügung aus bloßen Gründen der Unzweckmäßigkeit oder Unbilligkeit aufzuheben befugt ist. Ist er nicht einverstanden, so gibt ihm das Gesetz die Befugniß, die Sache an ein oberes Verwaltungsgericht zur Herstellung der correcten Grenze zu bringen.

Von dieser Unterlage aus ist das preußische System in allen weitern Gliedern aufgebaut. Wie im deutschen gemeinen Recht schließen sich an das Polizeirecht die sonstigen Nebengebiete, und die Ausführung ergab alsbald, daß der gewählte Standpunkt auch der dem Bedürfniß entsprechende war. Die statistischen Resultate der Ausführung sind bisher zwar nur für die Bezirksverwaltungsgerichte (mit jährlich 5—6000 Streitsachen) und für das Oberverwaltungsgericht (mit jährlich 900—1000 Sachen) veröffentlicht. Sie ergeben aber auch durch die Zahlen selbst den Beweis, daß der Schwerpunkt da liegt, wo man ihn von Anfang an gesucht hat.

In der Gruppirung der Einzelgebiete steht jetzt obenan (Competenzgesetz Tit. IV) die clausula generalis, welche gegen polizeiliche Verfügungen sowie gegen die Anordnung von Zwangsmitteln der Orts- und Kreispolizei dem Betheiligten die Verwaltungsklage gewährt. Da neben dieser Klage das allgemeine Aufsichtsrecht zur Correctur fehlerhafter Polizeiverfügungen stehen bleibt, und nach alter Gewohnheit tausendfältig benutzt werden würde, so ist dies Verhältniß fester dahin geregelt worden, daß dem Betheiligten in gleicher Frist das Recht der einfachen „Beschwerde" an den Landrath, den Regierungspräsidenten resp. Oberpräsidenten zur Auswahl gestellt wird, um, wenn er es vorzieht, die Sache auf kürzerem Wege kostenfrei zu erledigen. Es sind damit die Vorzüge der älteren Verwaltungspraxis conservirt; es tritt nur hinzu das neue Recht, in den geeigneten Fällen die rechtliche Seite der Sache, nöthigenfalls mit einer regelrechten Beweisaufnahme durchzufechten, und durch diese Möglichkeit die Polizeiverwaltung überhaupt in legalen Schranken zu erhalten. [6])

Daran schließen sich die größeren Specialgebiete der Jagd-, Wasser-, Feld-, Baupolizei u. s. w., wie solche von Hause aus in den preußischen Gesetzentwürfen an die Spitze gestellt waren, und welche mit ihren nach dem Bedürfniß formulirten Streitfragen noch zu mehren Hunderten alljährlich in die zweite Instanz reichen.

Unter ihnen bildet aber eine besondere, weit hervorragende Gruppe die Gewerbepolizei, d. h. die Verwaltungsklage wegen Versagung oder Entziehung der von der Polizeiobrigkeit zu ertheilenden Concessionen — das Gebiet, auf welchem der Parteimisbrauch nach den Erfahrungen aller constitutionellen Länder das weiteste und wirksamste Feld findet. Sie erscheinen zu Tausenden als Verwaltungsstreitsachen in erster Instanz und bilden ungefähr ein Viertel aller Streitsachen zweiter Instanz, unter denen wieder die Erlaubniß zum Betriebe der Gast- und Schenkwirthschaft etwa sechs Siebentel des Ganzen darstellt.

Wieder eine eigenartige Gruppe bildet das Gebiet der Wegepolizei und Wegebaulast, auf welchem die Durchkreuzung polizeilicher, communaler und privatrechtlicher Verhältnisse eine eigenthümliche Verbindung und Vertheilung der Zuständigkeiten bedingt.

Wieder eine geschlossene Gruppe bilden die Streitsachen unter Armenverbänden, in welchen die communale Seite der Armenlast diejenige des Polizeirechts bereits überwiegt; sie liefern überall der Verwaltungsrechtspflege ein sehr starkes Contingent, in Preußen ein Drittel aller in die zweite Instanz gelangenden Sachen.

Wieder eine besondere Gruppe bilden die Streitigkeiten über die Schulbeiträge und die Schulbaulast, die bei der Gestaltung unserer Gesetzgebung besondere technische Schwierigkeiten öffentlich-rechtlicher Natur darbieten.

Endlich folgen die „Angelegenheiten der Gemeinden" und größeren Communalverbände, welche die herrschende Vorstellung als das leitende Princip aller Verwaltungsgerichtsbarkeit an die Spitze stellt: — jene Streitigkeiten über communale Rechte, Nutzungen, Stimmrechte, Wahlrechte, Amtsrechte, „publicistische Statusrechte" u. s. w., — ein Gebiet, welches an vielen Punkten auch noch mit der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte im Gemenge liegt. Diese aus ursprünglich privatrechtlichen und genossenschaftlichen Verhältnissen hervorgehenden Streitpunkte sind nun aber fortschreitend zu öffentlich-rechtlichen geworden, in dem Maße, in welchem der Staat die Gemeinden und deren Beamte zu Trägern und Organen seiner Verwaltungsgesetze umbildet, die Gemeindeverfassung und die Gemeindesteuern durch Gesetz regelt, die Stimmrechte, Aemter und Amtsattribute zu Ausflüssen seiner Verwaltungsgesetze macht. Sie wurden deshalb von Hause aus in den preußischen Entwürfen den übrigen öffentlich-rechtlichen Streitfragen eingereiht.

Das große Gebiet der Steuerreclamationen, welches in andern Ländern alles andere überragt, in den französischen Präfecturräthen jährlich nach Hunderttausenden von Fällen zählt und mehr als neun Zehntel der ganzen Verwaltungsjurisdiction darstellt, nimmt in Preußen nur einen bescheidenen Raum ein, da für die große Masse der Reclamationen besondere Einrichtungen schon von älterer Zeit her bestehen. Bringt man die Steuerfragen, welche an unsere Verwaltungsgerichte gelangen, von der obigen Gruppe der „Communalangelegenheiten" in Abzug, so bleibt für das, was nach dem System des Individualrechts der eigentliche Gegenstand der Verwaltungsjurisdiction sein sollte (Indigenatsrechte, Antheil an den bürgerlichen Rechten, Wahlrechte u. s. w.), ein Minimalbestand von weniger als ein Procent übrig.

Diese massenhafte geschlossene Rechtsprechung über die Ausübung des staatlichen Polizei- und Steuerrechts, in seiner Durchkreuzung mit communalen Interessen, sollte sich wirklich auf das Prokrustesbett eines Rechtsstreits über Individualrechte bringen lassen?

Es entsteht dadurch nach allen Seiten hin eine Unsicherheit in den heutigen Auffassungen der Verwaltungsjurisdiction. Während solche in Preußen, in Baden, Würtemberg, Hessen, Sachsen, Baiern, Oesterreich nach den Bedürfnissen eines jeden Staatswesens sehr verschiedene Ausgangspunkte, Aufgaben, Gebiete, Schwerpunkte hat, können doch die Rechts- und Verwaltungsverständigen nicht darauf verzichten, gemeinsame Gesichtspunkte und Principien zu suchen. Es geht daraus ein ähnlicher Zustand hervor, wie er im Deutschen Strafrecht länger als eine Generation hindurch bestanden hat. Während die Praxis und Gesetzgebung in der Hauptsache auf dem Boden der absoluten Strafrechtstheorien stehen blieb und das Strafrecht als einen Theil der objectiven Rechtsordnung handhabte, ging der individualistische Zug der Zeit unwiderstehlich nach der Seite der relativen Theorien, zu denen sich lange Zeit die namhaften Autoritäten bekannten, bis dann in Deutschland Wissenschaft und öffentliche Meinung allmählich in die rechten Wege kamen. So wird der Streit auch wol im Verwaltungsrecht verlaufen. Bis diese Verständigung erreicht ist, werden sich die Schriftsteller wol noch längere Zeit abmühen, nach ihren besondern Erfahrungen im Richteramt oder höhern Verwaltungsamt neue Systeme aufzustellen, die der Verwirrung der Begriffe abhelfen sollen, und dabei oft so weit ausholen, als ob das Verwaltungsrecht erst jetzt erfunden werden sollte. Für den Streit unter Politikern entsteht inzwischen

das nicht unerwünschte Verhältniß, daß jede Meinung sich auf eine der deutschen Gesetzgebungen, oder auf einen erfahrenen Beamten, oder auf einen hochachtbaren Schriftsteller berufen kann, welcher die Sache doch auch verstehen müsse.

Bis das weite Streitfeld der Meinungen über die Natur der Verwaltungsgerichte dereinst zu einem befriedigenden Austrag kommen wird, kann Eines der öffentlichen Meinung zur Beruhigung dienen. Gehen wir an der Hand unserer überaus gründlichen Erfahrungen das Gebiet der Verwaltungsacte durch, mit welchem die Parteipraxis einen wirksamen Misbrauch zur Beförderung ihrer Wahl- und Parteizwecke treiben kann, so wird man keins vermissen, welches durch unsere Einrichtungen nicht gedeckt und sichergestellt wäre.[7]) Die noch rückständigen und höher liegenden Gebiete eines Rechtsschutzes sind constitutionell wichtige, es sind aber nicht die dem gewöhnlichen politischen Parteimisbrauch zugänglichen Gebiete. Um dieses Erfolgs willen könnten doch auch wol diejenigen dem preußischen System einiges Wohlwollen entgegenbringen und bewahren, welche der Meinung sind, daß es nicht ganz „nach der richtigen Theorie" angelegt sei.

IV.

Die wohnliche Einrichtung dieses untern Stockwerks der neuen Selbstverwaltung und Rechtspflege gestaltete sich freilich noch etwas umständlicher, als man anfangs gemeint hatte. Nachdem die Verwaltungsrechtsprechung in den Amtsvorstehern und in dem Kreisausschuß der Kreisordnung Fleisch und Blut gewonnen hatte, traten in der Durcharbeitung Gesichtspunkte ein, an welche man bei der ersten Grundlegung nur in allgemeinen Umrissen gedacht hatte. Vor allem zuerst die Schwierigkeit der Abgrenzungen.

Die Sicherung des Verwaltungsrechts im constitutionellen Staat beruht nicht blos auf der Verwaltungsjurisdiction, sondern vielmehr auf einem Ineinandergreifen der Amtshierarchie, des staatlichen Aufsichtsrechts, der Disciplinargewalt, der directen und der indirecten Entscheidung der Civil- und Strafgerichte, der Oberrechenkammer, der allgemeinen Controle der Landesvertretung. Sehr verschieden von der guten alten Zeit gestaltet sich der öffentliche Rechtszustand im modernen Staat zu einer zusammenhängenden

Kette von sichernden Maßregeln, unter welchen die Verwaltungsrechtsprechung eine unentbehrliche, aber nicht sehr umfangreiche Ergänzung bildet. Verglichen mit den Millionen von Decreten, durch welche sich die laufende Verwaltung des Staats alljährlich verwirklicht, bilden die „streitigen" Verwaltungssachen glücklicherweise einen minimalen Bruchtheil.

Die allgemeinste Controle, mit welcher die Verwaltungsrechtsprechung concurrirt, ist das staatliche Aufsichtsrecht. Im Gebiet des Polizeirechts namentlich kann die Abhülfe noch weiter gehend auch durch einen Act der Aufsichtsbehörde ex officio herbeigeführt werden. Eine solche Correctur durch Vorstellung bei der Obrigkeit herbeizuführen, galt von alters her als ein Recht der deutschen Unterthanen: die neue Verwaltungsjurisdiction fügt nur das Recht hinzu, volles Gehör, öffentlich-mündliche Verhandlung, regelrechte Beweisaufnahme, formelle Entscheidung zu beanspruchen.

Offenbar bedarf dieser letztere Anspruch einer bestimmten Begrenzung; denn sonst wird jeder streitsüchtige Theil aus seinen Differenzen mit der Obrigkeit ein Streitverfahren machen, und eine besondere Neigung dazu ist gerade in Deutschland vorhanden. Es bedarf also einer bindenden Feststellung der Fälle, und wie das ganze Gebiet des Verwaltungsrechts durch Gesichtspunkte der Zweckbestimmung und der Zweckmäßigkeit beherrscht wird, so läßt sich auch dies Gebiet nicht abgrenzen, ohne dem praktischen Bedürfniß eine maßgebende Bedeutung beizulegen.

Das Verwaltungsrecht consolidirt sich aus einer Kette continuirlicher Collisionen zwischen den Interessen des Einzelnen und der Gesammtheit, welchen man, solange sie vereinzelt erscheinen, durch ein Eingreifen der Obrigkeit im Einzelfall abhilft. Aus der gleichmäßigen Wiederkehr des Bedürfnisses und der Abhülfe bilden sich Maximen, die sich zunächst zu „Instructionen" und „Regulativen", dann weiter zu Verordnungen und Gesetzen consolidiren, in denen die Collision bald nach einem absoluten, bald nach einem relativen Maßstab entschieden wird. Für den erstern Fall werden die Polizeistrafgesetze, für den letztern die Polizeiverwaltungsgesetze gegeben.

Die Abstufungen des Interesses sowie des Maßstabes sind aber unzählige. Es bedarf daher einer Abgrenzung nach zwei Gesichtspunkten: 1) Greift der Verwaltungsact in so erheblichem Maße in das Gebiet der Freiheit und des Vermögens der Einzelnen ein, und ist die

Gefahr eines Misbrauchs erfahrungsmäßig so groß, um die Weitläufigkeiten und Kosten eines Streitverfahrens zu rechtfertigen: oder genügen dafür die allgemeinen Controlen des Aufsichtsrechts, die Gerichtscontrole, die Parlamentscontrole u. a.? 2) Bietet das Verwaltungsgesetz einigermaßen hinreichende objective Merkmale dar, oder bedingt sein Zweck ein so weites, freies Ermessen der Obrigkeit, daß eine Rechtsanfechtung kaum jemals von Erfolg sein könnte?

Nach diesen Gesichtspunkten kann das Gebiet der Verwaltungsstreitsachen kein allzu großes werden, wenn man erwägt, wie tiefgreifend schon die Zuständigkeit der ordentlichen Civil- und Strafgerichte alle Amtsthätigkeit umgrenzt, in wie starkem Maße jede Staatsverwaltung im öffentlichen Interesse auf eine gleichmäßige Handhabung des Verwaltungsrechts hingewiesen ist, wie weit also das Aufsichtsrecht, die Amtsdisciplin und die Staatsrechnungscontrole in dieser Richtung reichen. Es ist ein Irrthum, daß, wo ein Streitverfahren versagt wird, der Unterthan „rechtlos" dastände. Es ist ebenso ein Irrthum, daß das Gebiet jenes verstärkten Rechtsschutzes erst durch die Schriftsteller aufzufinden wäre. Es stellt sich durch die Erfahrungen des Staatslebens fest. Es hatte in unserm alten gemeinen Rechte seine feste Umgrenzung im Polizei-, Steuer- und Regalrecht. Es hat sein praktisches Gebiet, nur weniger übereinstimmend, in dem Uebergangszustande vom absoluten in den constitutionellen Staat. Mit der freien Bewegung der politischen Parteibestrebungen im „constitutionellen Staat" wird zunächst durch die Erfahrungen des Parteimisbrauchs das Gebiet sichtbar, welches auf diesem Wege sicherzustellen ist. Alle gründlich und sachgemäß entwickelten Systeme einer Verwaltungsrechtsprechung sind geschichtlich aus Verwaltungsmisbräuchen infolge schwerer Parteikämpfe hervorgegangen.

Diese Abgrenzung ist nothwendig, auch wenn man alle Verwaltungsrechtsprechung in die Hände von Beamtencollegien, Regierungen, Landdrosteien legen will. Die Idee, daß man dies der Verwaltungspraxis überlassen könnte, ist anfangs in den Berathungen der Kreisordnung und jetzt wieder in der Commission aufgetaucht, weicht aber bald einer bessern Ueberlegung. Denn da der deutsche Unterthan ein Recht der Gegenvorstellung in jedem Fall hat, so entstände folgende Alternative. Entweder soll das Collegium im Einzelfall entscheiden, ob eine mündliche Streitverhandlung zuzulassen: dann würde diese Vorfrage ebenso viel Zeit kosten wie die Hauptsache und es würde eine

völlig grundsatzlose Praxis entstehen. Oder der Antragsteller soll stets ein Recht darauf haben: so entstände eine Ausdehnung des Streitverfahrens, neben welcher keine Verwaltung mehr bestehen kann.

Die Gründe für eine feste Abgrenzung des Gebiets verdoppeln sich nun aber, wo eine Rechtsprechung durch Ehrenbeamte zu üben ist. Die Selbstverwaltung bedingt auch eine ihren Bedürfnissen entsprechende Gesetzgebung. Soll ein rechtskundiger Vorsitzender mit einer Mehrzahl von bürgerlichen Beisitzern Recht sprechen, so muß

1) das Gesetz bestimmt ausdrücken, daß der vorliegende Fall zur Zuständigkeit dieser Amtsstelle gehört; es würde unausführbar sein, aus unserer wenig übersichtlichen Verwaltungsorganisation den Beisitzern in dem Einzelfall erst den Nachweis zu führen, warum die Sache vor diese Instanz gehört oder nicht gehört.

2) Es muß im Gesetz bestimmt sein, daß die vorliegende Sache als streitige Verwaltungssache zu behandeln; denn über eine präcise Begriffsbestimmung der Verwaltungsstreitsache sind die Gelehrten sehr uneinig, und es würde unausführbar sein, sich mit den Laienbeisitzern im Einzelfall zu verständigen, ob eine Sache unter die abstracten Merkmale einer Streitsache fällt.

3) Es muß womöglich angegeben werden, nach welchem Gesetzesparagraphen und nach welchen Gesichtspunkten die vorliegende Sache zu entscheiden ist; es würde unausführbar sein, wenn der Vorsitzende aus der unabsehbaren Masse unserer Gesetze und Verordnungen seinen Beisitzern erst das einschlagende Gesetz heraussuchen sollte, und würde zu endlosen Zweifeln und Contestationen führen, wenn die Beisitzer dem Vorsitzenden nicht auf sein Wort glauben.

So entsteht die artikelweise Specialisirung der Gesetze über die Verwaltungsrechtsprechung, — „die ganz unleidliche Casuistik" dieser Gesetzgebung, über die der Außenstehende klagt, der eben damit sein Außenstehen bekundet. Die Verwaltungsgesetze werden aber zunächst für diejenigen gegeben, welche sie anwenden sollen: für diese Anwendung eben ist die Specialisirung der Streitfrage in möglichst wenigen Zeilen mit sehr vielen Citaten aus den Verwaltungsgesetzen die angemessene Form. Schon die ersten preußischen Gesetzentwürfe haben diese Fassung, die in jedem spätern Stadium vervollkommnet worden ist, um die für das rechtsprechende Personal einfache und anschauliche Form zu gewinnen. Für den Leser, der sich von oben herab ein politisches Urtheil bildet, ist diese Form allerdings

keine angenehme. Indeſſen behilft ſich die Praxis anderer Länder bis heute mit alphabetiſchen Regiſtern. Durch Privatarbeiten in tabellariſcher Form läßt ſich die Sache noch überſichtlicher machen. Die preußiſche Geſetzgebung iſt bisher die einzige, welche den Verſuch einer ſyſtematiſchen Ueberſicht der Materien gemacht hat in den 12 Rubriken der Kreisordnung, die ſich in ein Competenzgeſetz zu 22 Abſchnitten erweitert haben. Eine ſo anſchauliche, tabellariſche Ueberſicht, wie wir ſie bald nach dem Erſcheinen der Geſetze von beſter Hand erhalten haben, beſteht bisher noch in keinem andern Lande zur Erleichterung der Verwaltungsrechtſprechung. Bei dieſer Sachlage iſt zu hoffen, daß die Klagen über die „unzuſammenhängende, principloſe Geſtaltung der Materien" ſich wol verlieren werden, je länger die Verwaltungsrechtspflege beſteht.

Daſſelbe gilt von den ſonſtigen Verwickelungen der Sache, welche zur Zeit Gegenſtand der Klage ſind.

Die Grundzüge des Verfahrens mußten beſtimmt werden, ſobald man den Betheiligten überhaupt Klagerechte gab. Vielleicht hätte man, wie in Baden, dieſen Punkt im Anfang einem Regulativ des Miniſters überlaſſen und damit den Geſetzen ein einfacheres Anſehen geben können. Man hat es vorgezogen, die nothwendigen Vorſchriften ſogleich in die Geſetze aufzunehmen, und zwar in der einfachſten Geſtalt einer mündlichen Verhandlung mit zwei Schriftſätzen. Wohl ſind noch einige Vereinfachungen möglich: wenn aber auf den erſten Wurf nicht alles gelungen iſt, ſo ſind die Fehlgriffe doch nicht größer als diejenigen mancher neuern Proceßordnungen nach vieljähriger reifer Berathung.

In der Ausführung fand ſich, daß in dem Streitverfahren auch über die Vertheilung der Parteirollen und über die Sachlegitimation einige Beſtimmungen nothwendig wurden. Man hatte ſich die Sache einfacher gedacht, weil man in dem Streitverfahren nur eine Reihe öffentlich-rechtlicher Individualrechte vor ſich zu haben glaubte. Die Schwierigkeiten traten erſt hervor, je tiefer man in das Gebiet des Polizeirechts kam; und da man aus guten Gründen die Anſtellung eines Perſonals von Staatsanwälten vermeiden wollte, ſo iſt hier und da eine etwas künſtliche Conſtruction entſtanden, wie ſie durch die Nothwendigkeit von Parteirollen im Rechtsſtreit nun einmal unvermeidlich wird.

Die Parteitaktik führt nun aber in jedem einmal eröffneten Streit-

verfahren auch zu mancherlei technischen Feinheiten und Verwickelungen, die zwar geringer sind als im Civilproceß und in fremdländischen Gesetzgebungen, die aber stets ein dankbares Feld der Kritik darbieten, ja dem Außenstehenden „ganz unbegreiflich" scheinen.

Jedenfalls führen die Verwaltungsstreitsachen keineswegs zu einer Ueberlastung der Kreisausschüsse, wie man anfangs nach der großen Zahl der Rubriken befürchtet hatte. Das Streitverfahren ist unter Landräthen, welche einige Schulung für den höhern Verwaltungsdienst besaßen, ziemlich rasch in einen geregelten Gang gekommen, und hat sich mit den übrigen Geschäften des Kreisausschusses leicht zusammengefügt. Der Umfang der Streitsachen ist übrigens in den einzelnen Kreisausschüssen außerordentlich ungleich, übersteigt in manchen die Zahl von 100 im Jahre, geht in einem singulären Fall bis zu 267. In noch zahlreichern Kreisen beschränkt sich die Zahl auf 8 bis 30 im Jahre. Durchschnittlich scheinen weniger als 30 Sachen im Jahre zu einer mündlichen Verhandlung zu kommen, — in überraschendem Contrast zu der zehn- und zwanzigfach größern Zahl der übrigen Beschlußsachen, deren Ueberzahl oft nach Tausenden rechnet, und nur aus dem gewaltigen Geschäftskreise unsers Landrathsamts verständlich wird. Dennoch kommt die Mehrzahl der Kreisausschüsse mit jährlich 9—20 Sitzungen aus; die noch etwas niedrigern oder höhern Zahlen bilden die Ausnahmen. Die geringe Durchschnittszahl der mündlichen Verhandlungen erklärt sich daraus, daß unter tüchtigen Landräthen eine sehr große Zahl von Streitsachen im Entstehen durch Belehrung und Verständigung beseitigt wird, und daß dies Verfahren von besonderer Wirksamkeit ist in Gegenwart der bürgerlichen Beisitzer, unter deren ausdrücklicher oder stillschweigender Beistimmung. Alles Streitverfahren soll doch zuletzt dazu dienen, den unerfahrenen oder leidenschaftlichen Theil des Volks zu einem gesetzmäßigen Verhalten aus eigenem Entschluß zu bewegen. Ist dies vielleicht der beste und segensreichste Theil der civilrechtlichen Thätigkeit des Amtsrichters, so gilt dasselbe auch von den Verwaltungsgerichten.

Die geringe Durchschnittszahl erklärt sich aber ebenso daraus, daß der Kreisausschuß die Mehrzahl von ehemaligen Sachen des Regierungsdecernats zwar collegialisch, aber nicht als Streitsachen behandelt. Es sind das die später sogenannten „Beschlußsachen", welche im Verlauf dieser Gesetzgebung immer bestimmter abgeschieden wurden.

Nach einer kurzen Praxis stellten sich diese nicht streitigen Ange-

legenheiten viel bedeutungsvoller heraus, als sie bei den Verhandlungen über die Kreisordnung gedacht waren.

Bei Entstehung der Kreisordnung waltete im Allgemeinen der Gedanke, dem Kreisausschusse eine Reihe wichtiger Beschließungen zu übertragen, welche bisher den Bezirksregierungen in collegialischer Berathung oblagen. Bei der Auswahl derselben kam eine Unterscheidung zum Bewußtsein, über die man sich in dem täglichen Geschäftsgang der Regierungen bestimmte Rechenschaft zu geben weniger Veranlassung findet. Die collegialische Berathung war bisher bestimmt:

1) zur Erwägung, ob im Fall der Beschwerde ein Verwaltungsact aus rechtlichen Gesichtspunkten aufrecht zu erhalten sei; es war dies der Theil des Regierungsdecernats, in welchem die alte Verwaltungsjurisdiction latent lag, und welcher jetzt wieder in festen Formen als Verwaltungsstreitsachen ausgeschieden worden ist;
2) zur Erwägung, ob auch außer dem Fall eines Streits ein wichtiger, präjudizirlicher Verwaltungsact nach Erwägung aller verschiedenen Interessen und Zwecke angemessen und zweckdienlich gestaltet sei; es sind dies die später sogenannten „Beschlußsachen".

Nachdem die Gesetzentwürfe aus dem ehemaligen Regierungsdecernat eine Anzahl Sachen nach dem Gesichtspunkt ad 1 ausgeschieden hatten, mußte man sich schlüssig machen, ob nun alles Uebrige der einfachen Executive in ihrem laufenden Decernat überlassen werden sollte. Viele haben sich die Sache von Hause aus so gedacht und stimmen noch heute dem Gedanken zu: Je mehr die Verwaltung durch eine Verwaltungsrechtsprechung verwickelt und verlangsamt wird, um so mehr muß nun die Executive ihren stracken Lauf haben; wie ja auch die französische Weise der Verwaltung durch Präfecten und Unterpräfecten ihre anerkannt vortrefflichen Seiten darbietet. Sobald man nun aber die Executive in ihrer Wirklichkeit vor sich sieht, in der Person des Landraths und des Regierungspräsidenten, und nun die Frage im Einzelnen stellt: Soll dieser Gegenstand vom Landrath allein entschieden und abgemacht werden: so erfolgt wieder ein eifriger Protest, daß man keine Verwaltung durch Unterpräfecten oder Kadis haben wolle, und es kehrt alsbald die deutsche Neigung zurück, womöglich in allen Dingen mitzurathen, wenn man einmal dabei ist. Es sind nicht selten dieselben Personen, welche zuerst der höchsten Ein-

heit und Einfachheit der Verwaltung das Wort reden, dann aber die Verwaltung ſolcher Dinge durch einen einzelnen Landrath oder Regierungspräſidenten ganz unannehmbar finden, auch nicht als Nothbehelf auf kürzeſte Zeit! Legt man die Fragen im Einzelnen vor, ob Collegium oder Präfect, ſo wird das Collegium im Zweifel ſtets bevorzugt, und unbedingt ſtimmt man dafür, wo es ſich um Aufſicht über Communen handelt, oder um Acte, welche für eine Vielheit von Intereſſen weittragende Wirkungen üben, als da ſind: Vereinigung oder Trennung von Gemeindeverbänden, Beſtätigung von Statuten über Gegenſtände der Verfaſſung oder der Verwaltung von Gemeinden, Genehmigung communaler Steuerbeſchlüſſe, Anleihen, Veräußerungen, Beſtätigung von Gemeindebeamten, Beſtätigung localer Polizeiverordnungen, Verhängung von Ordnungsſtrafen, Beſchwerden über die Modalitäten einer Armenunterſtützung, Reglements wegen Räumung von Gräben und Waſſerleitungen, über das Bedürfniß von Bebauungsplänen u. ſ. w. — Daran reiht ſich auch noch eine anſehnliche Zahl obrigkeitlicher Conceſſionen, bei denen man den Einfluß von Gunſt oder Ungunſt fürchtet, gegen deren Verſagung man ſogar ein Verwaltungsſtreitverfahren gewährt, wo eine dringende Gefahr des politiſchen Misbrauchs obwaltet.

Man denkt an ſolche einzelne Fragen wenig, ſolange es ſich um Verwaltung und Selbſtverwaltung im allgemeinen handelt. Aber beim Erlaß wirklicher Verwaltungsgeſetze kommen ſie ungerufen zum Vorſchein und drängen ſich auf. Ihr gemeinſamer Geſichtspunkt iſt der der ſtaatlichen Aufſicht über das Communalweſen mit einigen connexen Fragen, bei denen alsbald der Geſichtspunkt einer Wahrung der communalen Selbſtändigkeit ſich geltend macht. Die Gründe, welche bisher obgewaltet hatten, ſolche Gegenſtände einer collegialiſchen Berathung in der Bezirksregierung vorzubehalten, dauern fort. Die deutſche Anſchauungsweiſe würde kaum jemals ſich entſchließen, dieſe Gegenſtände kurzweg den arrêts eines Präfecten zu überweiſen.

Nachdem aber die Grundlage der Ehrenämter zur Ausführung gekommen war, ließ ſich auch nicht verkennen, daß für ſolche Beſchließungen eine Mitwirkung des ſogenannten Laienelements von Werth ſein kann, von kaum geringerm Werthe als in ſtreitigen Verwaltungsſachen. Unſere Eiferſucht auf Bewahrung der communalen Selbſtändigkeit, welche das unvermeidliche Staatsaufſichtsrecht jederzeit mit Mistrauen und Abneigung anſieht, läßt ſich ſchwer auf andere Weiſe zufrieden ſtellen.

Die Mitwirkung einer Mehrzahl von bürgerlichen Beisitzern gibt jedenfalls eine Garantie gegen die vorausgesetzte Gefahr amtszünftiger, polizeilicher, fiscalischer Tendenzen, wie sie wirksamer nicht geschaffen werden kann. Langsam, aber fortschreitend, reift die Einsicht, daß die in Deutschland so eifersüchtig festgehaltene Selbständigkeit der Communen und Körperschaften nur in der Begrenzung und in der Besetzung der Aufsichtsinstanz ihre Verwirklichung finden kann. Ueberdies bringt die Mitwirkung der bürgerlichen Beisitzer für manche Frage auch nutzbare Kenntnisse und praktische Erfahrungen mit, und entlastet die Behörde von einer Verantwortlichkeit, die ein einzelner Präfect für manche dieser Beschlüsse nicht gern allein übernehmen würde.

Unverkennbar eignet sich nun aber dieser ganze Geschäftskreis nicht zu einer Verhandlung in den Formen des Streitverfahrens, vielmehr, wie bisher in den Beamtencollegien, zu einer vertraulichen Besprechung im Geschäftszimmer, wobei die Möglichkeit eines formlosen Gehörs der Betheiligten und einer informatorischen Beweisaufnahme nicht ausgeschlossen bleibt. In manchen dieser Fälle läßt sich wol eine Parteirolle, eine Sachlegitimation und ein förmliches Plaidoyer construiren, wie dies in ausländischen Verwaltungssystemen wirklich vorkommt. In der Mehrzahl der Fälle aber würde es auf ein pedantisches, einseitiges, weitschichtiges Verfahren hinauslaufen. Die Geschäftsformen waren auch hier nach dem vorwiegenden Charakter der Geschäfte zu normiren; und wenn in den Grenzbestimmungen eine Incorrectheit vorkommt, so erscheint der Misstand nicht allzu groß, da man dem Hauptzwecke in der einen wie in der andern Form gerecht werden kann.[8])

Wie man in unsern Bezirksregierungen beide Arten der Verwaltungsgeschäfte bisher promiscue behandelt hatte, so wurden sie auch in der Kreisordnung vom Jahre 1872 als Gegenstände der Beschließung nebeneinander aufgezählt. In den ministeriellen Gesetzentwürfen ist man dabei absichtlich von dem Muster der badischen Gesetzgebung abgewichen. Auch in den Berathungen über die Kreisordnung fand man es übersichtlicher, alle Beschlüsse der Kreisausschüsse „in Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung" in jedem Einzelgebiet beisammen zu lassen. Erst nachträglich (Kreisordnung §. 140) wurde dann gesagt, welche dieser Fragen im Streitverfahren behandelt werden sollten. Technische Wortunterscheidungen sind dabei absichtlich vermieden. Allein das Bedürfniß stellte sich alsbald heraus, die Gegenstände, deren völlig verschiedene Weise der Behandlung in jeder Sitzung hervortrat, bestimmt

zu bezeichnen. Bei der weitern Durcharbeitung im Zuständigkeitsgesetze vom Jahre 1876 hat man deshalb die Scheidung schärfer gezogen, die eine Gruppe durchgehends als Beschlußsachen, die andern als streitige Sachen bezeichnet, und in den einzelnen Gebieten nun dispositiv gesagt: entweder der Kreisausschuß beschließt, oder der Kreisausschuß entscheidet. Besonders da, wo Verwaltungsgesetze von Laien zu handhaben sind, sind solche bestimmte Bezeichnungen aus dem Grunde wünschenswerth, um den Beisitzer auf die Verschiedenheit des Verfahrens und der Beurtheilung bei jeder einzelnen Sache hinzuweisen. Dem Außenstehenden erscheint diese Unterscheidung freilich als eine Verwickelung: für den, welcher die Gesetze anzuwenden hat, dient sie zur Vereinfachung und sichern Orientirung.

Unverändert blieben aber die Gründe, aus denen man beide Gruppen der Beschluß- und der streitigen Sachen in der Geschäftsführung des Kreisausschusses beisammen gelassen hatte, sodaß der Landrath mit denselben Beisitzern die mäßige Zahl der Verwaltungsstreitsachen, die große Zahl der Beschlußsachen und die Geschäfte der Kreiscommunalverwaltung gleichzeitig verhandeln kann. Eine Uebersicht über die in jedem Monat einem Kreisausschuß vorliegenden Geschäfte ergibt, daß es zweckwidrig wäre, für die verschiedenen Arten dieser Geschäfte als Regel besondere Verhandlungstage zu bestimmen, was nur zur Erschwerung der Geschäfte und zu Verschleppungen führen würde. Eine sachgemäße Behandlung der verschiedenen Vorlagen wird erhalten durch die einheitliche Leitung des Landrathes, in dessen Person die Einheit der Kreisverwaltung erhalten bleibt. Diese Einheit hat sich gegenüber der alten Dreitheilung in Stadt, Dorf und Gutsbezirk als unentbehrlich seit Menschenaltern bewährt, während die nothwendige Selbständigkeit des Laienelements durch die Unabhängigkeit des Ehrenamtes — hier in so überwiegender Zahl — hinreichend gewahrt erscheint.

Der Kreisausschuß in dieser Formation und Function hat alsbald eine fast überraschende Lebensfähigkeit entwickelt.

V.

War in diesem Reformwerk der Ausbau des Erdgeschosses nicht ohne Schwierigkeiten erfolgt, so haben sich die größten Meinungsverschiedenheiten über den Ausbau des obern

Stockwerks in dem Regierungsbezirk und in der Provinz erhoben.

Die Kreisordnung von 1872 konnte an diese Stelle nur eine Art von Nothdach setzen; denn zur Zeit war es unmöglich, aus den neuen Elementen der Selbstverwaltung provinzielle Oberbehörden zu bilden. Der Streit, in welcher Weise die bisherigen Provinzialstände durch eine andere Art der Provinzialvertretung ersetzt werden sollten, war noch nicht ausgetragen. Jeder Versuch, aus jenen ständischen Elementen neue Organe zu bilden, war seit 1848 von liberaler Seite standhaft abgelehnt worden; andererseits fanden die bestehenden Regierungscollegien ihre Gegnerschaft auf allen Seiten. War aus den alten Elementen nichts Neues zu formiren, so bestanden über die Gestaltung der Provinzialbehörden aus den neuen Elementen noch sehr unklare Meinungen. Viele fanden schon die Einrichtungen der Kreisordnung zu complicirt und zu „theuer". Die Kreisordnung, die nach mehrjährigem Kampf nur als eine Schwergeburt der Gesetzgebung zu Stande kam, wäre, mit einer solchen Aufgabe belastet, niemals zu Stande gekommen.

Und doch bedurften die streitigen Verwaltungssachen, die man an den Kreisausschuß verwiesen hatte, einer Berufungsinstanz, als welche man die bestehenden Regierungscollegien nicht beibehalten wollte, und für eine so gestaltete Selbstverwaltung auch nicht wohl beibehalten konnte. Glücklicherweise hatte das Ausführungsgesetz vom 8. März 1871 zur deutschen Armengesetzgebung bereits „Deputationen für das Heimathswesen" geschaffen, bestehend aus einem höhern Verwaltungsbeamten, einem richterlichen Beamten und bürgerlichen Beisitzern, für eine Verwaltungsrechtsprechung in diesem Specialgebiete. Eine solche Behörde ließ sich zu einem „Verwaltungsgericht" für den Bezirk erweitern ohne sonderliche Kosten und gewagte Versuche. Man begnügte sich gern mit dem so gefundenen Auswege, der nun auch einen obersten Verwaltungsgerichtshof vorläufig ersetzen mußte.

Aber auch die an den Kreisausschuß verwiesenen Beschlußsachen bedurften sofort einer Oberinstanz, da man zwar in thesi eine Vielheit von Instanzen als unerwünscht ansah, im einzelnen Fall solche aber schwer an irgend einer Stelle entbehrlich fand. Hier blieb nach vieler Ueberlegung nichts übrig, als auch in diesen Sachen eine „Berufung" an das Bezirksverwaltungsgericht zu geben, in einigen Fällen die Oberinstanz der Regierungen beizubehalten (§§. 155, 156 Kr.-O.). Folgerichtig konnte man den Regierungspräsidenten von dieser Stelle nicht

ausschließen, an der nun zugleich wichtige Acte des Aufsichtsrechts zu üben waren. Dem Regierungspräsidenten wurde „facultativ" ein Vorsitz im Bezirksverwaltungsgericht vorbehalten.

Die Geschäfte der Oberinstanz hatten damit ein vorläufiges Unterkommen gefunden.

Erst mit der Vorlage der Gesetzentwürfe über die Provinzialordnung war der Zeitpunkt gekommen, in welchem definitive Entschlüsse über die Gestalt der Oberinstanzen gefaßt werden mußten. Mit der Initiative zu diesen Gesetzentwürfen fiel der Staatsregierung nochmals eine der schwierigsten Aufgaben zu, und gleichzeitig war sie genöthigt, einen schon seit längerer Zeit verlangten Generalplan über die künftige Gestaltung des gesammten Behördensystems vorzulegen. Das schwerste Problem lag jedenfalls in der Behandlung der Beschlußsachen in der Oberinstanz, für welche keine Erfahrung und kein Vorbild gegeben war. Die hergebrachten Theorien von der „Selbstverwaltung" hatten nur an gewählte Vertretungen, Verwaltungsausschüsse und verwaltende Beamte für Communalangelegenheiten gedacht. Aber auch die weiter gehenden Fürsprecher der obrigkeitlichen Selbstverwaltung hatten vorzugsweise die Mitwirkung des sogenannten Laienelements in streitigen Sachen vor Augen gehabt. Die Idee, gemischte Verwaltungscollegien für höhere Functionen der Executivgewalt zu bilden, war seit den Zeiten des Freiherrn vom Stein so gut wie verschollen. Man fand sich auf dem Boden neuer Experimente, auf dem die verschiedensten individuellen und habituellen Standpunkte ihr Recht beanspruchten. Vom Standpunkte eines Bürgermeisteramts, eines Landrathsamts, einer Regierungsabtheilung stellte sich naturgemäß ein verschiedenes Bild solcher Oberbehörden dar, und im Kreise der Politiker konnten diese Bilder sich noch vervielfältigen.

Um so dringender waren die Entwürfe der Staatsregierung veranlaßt, sich möglichst eng und genau an den Rahmen des bisherigen Behördensystems (Regierungspräsidium, Oberpräsidium) anzuschließen und nur diejenigen Aenderungen vorzunehmen, die sich aus dem jetzt vorhandenen System der Ehrenämter und der Kreisausschüsse als folgerichtig zu ergeben schienen. Wie man den Kreisausschuß nach der Natur der Stadtmagistrate und der Ehrenamtsvorsteher, deren Oberinstanz er sein sollte, hatte bilden müssen: so mußte man die Bezirks- und Provinzialbehörden so bilden, wie sie als Oberinstanz der aus Beamten und Laien gemischten Behörden

fungiren, und wie sie andererseits die Eigenschaft von executiven Organen der Centralverwaltung bewahren konnten.

Die Natur der Verwaltungsgeschäfte hatte in dem Kreisausschuß zu einer sicher erkennbaren Dreitheilung geführt:

1) Beschließungen des Kreisausschusses in seinen wirthschaftlichen (communalen) Angelegenheiten.

2) Aufsichtsacte des Kreisausschusses über die in dem Kreisverband inbegriffenen Communen.

3) Entscheidungen des Kreisausschusses über die streitigen Verwaltungsrechtsfragen.

Diese Dreitheilung setzte sich nun fort in die oberen Instanzen der Provinz und der darin einbegriffenen Regierungsbezirke.

Für diese großen Verbände lag der Schwerpunkt der wirthschaftlichen Selbstverwaltung unverkennbar in der Provinz mit ihren noch vorhandenen Resten eines Stammvermögens und ihren Schulden, ihren Instituten und Lasten; während für die Regierungsbezirke ein Gegenstand wirthschaftlicher Selbstverwaltung kaum zu finden war. In dieser Communalverwaltung sollte jetzt die nach den Ideen Friedrich Wilhelm's IV. eingeführte Scheidung in Curien aufhören und der neuen Gesellschaftsordnung entsprechend eine einheitliche Vertretung der Steuerzahler an die Stelle treten. Daß diese Vertretung nur eine gewählte sein könne, war für eine communale Verwaltung selbstverständlich. Aber man konnte doch nicht noch einmal Urwahlen vornehmen, konnte auch die obrigkeitliche Verwaltung nicht nochmals auf ein bloßes Wahlschema zurückführen. Die Parteimeinungen durchkreuzten sich hier in mannichfaltigen Combinationen, für die in Deutschland ein jeder diejenigen Vorstellungen mitzubringen pflegt, die er von einem Aufbau einer Staatsverfassung im Großen hat.

Die gegebenen Elemente waren nun aber: einerseits eine recht bedeutende communale Verwaltung für provinzielle Institute und öffentliche Lasten, welche durch die Dotationen der Provinz aus Staatsfonds (zuletzt mehr als 30 Mill. Mark jährlich) eine sehr erhöhte Bedeutung erhielt: andererseits ein ungewöhnlich schwaches Element obrigkeitlicher Verwaltung für die Provinz, da es sich bald herausstellte, daß deren Hauptfunctionen mit den Regierungsbezirken verbunden bleiben sollten und für die Provinz nur eine ergänzende Oberinstanz übrigließen. Mit diesem Uebergewicht der communalen Seite der Provinzialverwaltung traf nun zusammen das alte Streben nach einer landschaftlichen

Selbständigkeit, welches sich die communalständische Verwaltung nur als ihre eigene Sache, deren Leiter nur als ihren Beamten, die Mitwirkung des Staats dabei höchstens in Gestalt eines landesherrlichen Commissars zu denken vermochte. Die Grundneigung der ältern Landstände, alles was in ihre Hände kam, als ihre eigene Sache anzusehen, schien sich zu verjüngen, obgleich die Mittel zu dieser Verwaltung nicht von den Ständen dem Staat, sondern von dem Staat den Ständen gewidmet waren. Es entstand daraus ein Dualismus der Vorstellungen, der unter mehrfachen Vorschlägen in beiden Häusern hin und her schwankte, zur Annahme eines einheitlichen Provinzialausschusses nach der Regierungsvorlage sich aber nicht zu vereinigen vermochte. Man konnte sich nicht entschließen, den Oberpräsidenten als Vorsitzenden und Leiter der provinziellen Communalverwaltung anzuerkennen, auch wenn das ganze Collegium von den Ständen gewählt wurde. Auch der Oberpräsident als Vorsitzender und ein Landesdirector als Stellvertreter genügte nicht. Ein abwechselnder Vorsitz des Oberpräsidenten in den Angelegenheiten der Landesverwaltung, des Landesdirectors in der communalen Provinzialverwaltung wurde als kaum ausführbar angesehen. Es blieb daher nichts übrig, als den zwiespältigen Vorstellungen durch einen Zwiespalt der Behörden Genüge zu leisten, und den von der Staatsregierung vorgeschlagenen „Provinzialausschuß" in zwei Behörden zu theilen, von denen nun die eine die communale, die andere Behörde die (nicht sehr umfangreiche) Regiminalverwaltung der Provinz zu führen hat. Das endliche Resultat war eine Provinzialvertretung, die aus der Wahl der Kreisvertretungen hervorgeht, ein Provinzialausschuß, der aus der Wahl des Provinziallandtags hervorgeht, ein „Provinzialrath", der wieder aus der Wahl des Provinzialausschusses hervorgeht. Man wurde mit diesem Wahlschema dem deutschen Grundprincip der Personalunion zwischen obrigkeitlicher und wirthschaftlicher Verwaltung der Communalverbände untreu, indem der landschaftliche Selbständigkeitstrieb seinen Ausschuß mit seinem Director durchsetzte, völlig getrennt von der obrigkeitlichen Verwaltung im „Provinzialrath". Die Spaltung wurde indessen wesentlich gemildert und wieder gut gemacht dadurch, daß die Mitglieder des Provinzialausschusses auch wieder zu Mitgliedern und Stellvertretern im Provinzialrath gewählt werden mußten und in ihrer geringen Zahl (7—13) sich in beiden Körperschaften nahezu deckten. Ein Bestreben, nach ständischen Ideen beide Körperschaften ganz auseinanderzureißen, kehrt freilich noch immer wieder.

Einen sehr verschiedenen Verlauf nahm die Oberinstanz der obrigkeitlichen Selbstverwaltung.

Der Schwerpunkt der obrigkeitlichen Verwaltung lag bisher in den Regierungsbezirken, deren Verwaltungsapparat sich nicht in die übergroßen Provinzen des preußischen Staats verlegen ließ, ohne den Grundrahmen der Stein-Hardenberg'schen Organisation zu gefährden. Dazu trat der Gesichtspunkt, daß eine Betheiligung des Ehrenbeamtenthums an den massenhaften Geschäften eines Provinzial-Verwaltungsgerichtshofs allen Erfahrungen über Selbstverwaltung widersprach. Wollte man eine Betheiligung des sogenannten Laienelements in den obern Instanzen überhaupt beibehalten und durchführen, so mußte man sich sagen, daß sogar die Regierungsbezirke Preußens der Mehrzahl nach für eine habituelle Mitverwaltung durch Ehrenämter eher zu groß als zu klein sind. Nach langem Streit sah sich der Landtag genöthigt, der obrigkeitlichen Selbstverwaltung höherer Instanz bis auf Weiteres den Regierungsbezirk zu Grunde zu legen (§. 67 der Prov.-O.).

Die Dreitheilung der Selbstverwaltungsgeschäfte wurde nun aber im Regierungsbezirk zu einer Zweitheilung, da die dritte Gruppe (der wirthschaftlichen Communalverwaltung) schon dem Provinzialausschuß überwiesen war, und es entstand nun die Frage: sollten die Beschluß- und die Streitsachen dieser obern Bezirksinstanz in einem Körper (Bezirksausschuß) verbunden, oder in zwei besonders formirte Körperschaften getrennt werden?

Alle äußeren Gründe sprachen für eine Vereinigung. Waren sie doch im Kreisausschuß miteinander verbunden; waren sie doch in den bisherigen Regierungscollegien gemeinschaftlich behandelt worden; war schon die Abtrennung der communalen Geschäfte im Provinzialausschuß nicht ohne Bedenken: sollte nicht um so mehr die obrigkeitliche Verwaltung in der Hand des Regierungspräsidenten vereint bleiben, ebenso wie die Kreisangelegenheiten in der Person des Landraths? Alle Gründe der Einheit, Einfachheit und des Herkommens schienen für die Vereinigung zu sprechen, die vorläufig auch schon in dem „Bezirksgericht" versucht war.

Gerade dieser erste Versuch erregte aber auch wieder ernste Bedenken, sobald man die Verhältnisse in ihrer Wirklichkeit kennen lernte. Man fand, daß die Rechtsprechung oberer Instanz sich viel schwieriger und zeitraubender gestaltete, als man sich solche gedacht hatte. Die Leistungen der Bezirksverwaltungsgerichte befriedigten Anfangs sehr wenig.

Hier und da hatten die Regierungspräsidenten selbst den Vorsitz in einzelnen Streitsachen übernommen, ohne daß es deshalb leichter und besser ging. In der Berufungsinstanz tauchten Formfragen und sachliche Zweifel auf, welche sich in den Kreisausschüssen wie in den laufenden Decernaten wenig fühlbar gemacht hatten. Es entwickelte sich aus dem Streitverfahren an dieser Stelle eine nicht erwünschte, aber unabweisbare Specialtechnik, für die im Kreise der vorhandenen Regierungs- und Gerichtsräthe keine große Auswahl sein konnte. Als die geeigneten Capacitäten sich allmählich fanden, überzeugte man sich weiter, daß ein so loses zusammengesetztes Collegium eines ständigen Dirigenten bedurfte, der nicht selten die größere Hälfte der Sachen selbst zu bearbeiten hat, und neben welchem auch ein zweiter Berufsbeamter im Nebenamt nur mit einer halben Kraft wirksam werden konnte. Mit kaum einer Ausnahme zeigte sich die Nothwendigkeit, dem Bezirksverwaltungsgericht die volle Kraft eines ständigen Directors zu gewähren, mit dessen Anstellung denn auch die Wirksamkeit der Behörde sich zufriedenstellend gestaltet und das Vertrauen der Rechtsuchenden gewonnen hat.

Es gab eine Stelle, an welcher sich das wirkliche Bedürfniß der Neubildung übersehen ließ. Es war dies die Ministerialinstanz, in welcher bisher die ganze Masse der Beschluß- und Streitsachen zu bearbeiten und endgültig zu erledigen war. Die Berichte und Urtheile der Regierungspräsidenten aus den verschiedenen Landestheilen sorgten dafür, daß kein mit den neuen Einrichtungen verbündener Mangel oder Misstand der Centralstelle verborgen blieb. Nicht aus einer vorgefaßten „Doctrin", sondern aus einer vielseitigen Kenntniß und Uebersicht der Geschäfte ging nunmehr der Standpunkt hervor, welchen die Staatsregierung seit 1875 bis heute festgehalten hat:

> Daß an dieser Stelle die Behörden für Beschluß- und Streitsachen „scharf zu trennen und die Verwaltungsgerichte mit den ihre Selbständigkeit sichernden Formen und Garantien zu umgeben seien", weil sonst auch die geeignete Auswahl der Personen und das richtige Maß einer Mitwirkung des Laienelements nicht zu finden sein werde. (Drucksachen des Abgeordnetenhauses 1875, II, Nr. 14, Denkschrift, S. 46—48.)

Die Natur und der Umfang der Geschäfte der Bezirksinstanz, über welche man bei Berathung der Kreisordnung nur allgemeine, hypothetische Vermuthungen aussprechen konnte, zeigte in ihrer Wirklichkeit folgende von Jahr zu Jahr bestimmter hervortretende Gestalt.

Die Beschlußsachen erscheinen auch in der Oberinstanz hauptsächlich als Acte des Staatsaufsichtsrechts über die Communen, also ihrem Wesen nach als Acte der Executive — aber wichtigste Acte, welche mit Rücksicht auf ihre Tragweite und dauernde Wirkung nicht im laufenden Decernat erledigt werden, sondern einer vielseitigen Deliberation nach Gesichtspunkten der Angemessenheit, der Opportunität, der Wahrung mannichfaltigster Interessen unterliegen sollen. Sie sind als solche nicht zu trennen von der laufenden Verwaltung und von den leitenden Maximen dieser Verwaltung. Sie müssen daher wesentlich in der Hand des Regierungspräsidenten bleiben, der (abgesehen von einer gelegentlichen Stellvertretung) auf die persönliche Leitung nicht verzichten kann, wenn er seinem schweren Amt überhaupt gewachsen ist. Analoge Gesichtspunkte gelten für den beisitzenden höhern Berufsbeamten, der an dieser Stelle zum Hauptbeamten des Communaldecernats wird, der die einheitlichen Gesichtspunkte und technischen Einzelheiten desselben unter Mitwirkung einer Mehrheit von nicht geschulten Ehrenbeamten zu wahren hat. Die bürgerlichen Beisitzer können die dazu nothwendige Uebersicht und Geschäftserfahrung nicht mitbringen. Sie haben, wie im Handels-, Schöffen- und Geschworenengericht, das Element der bürgerlichen Lebenserfahrung hinzuzubringen. Sie können als Vertrauensmänner des Bezirks zur Abwehr einseitiger bureaukratischer Tendenzen in der Aufsichtsinstanz dienen. Eine gewisse Vertrautheit mit der Gemeindeverwaltung ist auch bei ihnen wünschenswerth, läßt sich aber bei einer Neubildung nicht als bindende Vorbedingung stellen. — Zu diesen Gründen trat noch der wichtige Umstand, daß die größern Städte sich dem Kreisausschuß nicht unterordnen wollten, daß für diese Städte also die Bezirksbehörde an die Stelle des Kreisausschusses, der Regierungspräsident an die Stelle des Landraths treten muß, zur Erhaltung der Einheit der Verwaltungsorgane I. Instanz. Deshalb hielt die Regierungsvorlage die Bildung einer (unter Vorsitz des Präsidenten) besonders formirten Behörde für Beschlußsachen als geboten, der man in spätern Stadien den Namen Bezirksrath beigelegt hat.

Gegen diesen Theil der Regierungsvorlage erhob sich der Widerspruch im Landtage in wesentlich anderer Weise wie gegen den Provinzialausschuß. Nicht blos das natürliche Bestreben nach Vereinfachung, nicht blos der Widerspruch derjenigen, denen ein anderes Gesammtbild provinzieller Selbstverwaltung vor Augen stand, sondern vorzugsweise

die Beamtenstandpunkte waren es, welche nach ihren Erfahrungen im höhern Verwaltungsamt, Richteramt, Stadtmagistrat bessere Einrichtungen schaffen zu können glaubten, ohne sich immer klar zu machen, daß die im geschulten Beamtenthum gemachten Erfahrungen nicht in gemischten Collegien zutreffen, daß die für ständige Behörden bewährten Grundsätze sich nicht in wechselnden Deputationen bewähren, daß die in besondern Berufskreisen erprobten Maximen nicht eine Allgemeingültigkeit für alle Verhältnisse haben. Selbst mit der heute vorhandenen Statistik ist es nicht leicht, ein durchgreifendes Urtheil zu gewinnen, da die Art und der Umfang der Geschäfte in den verschiedenen Landestheilen unglaubliche Verschiedenheiten darbieten. Die Beschlüsse auch in dieser Frage schwankten in beiden Häusern des Landtags hin und her. In der lange fortgesetzten contradictorischen Verhandlung traten jedoch die sachlichen Gründe hervor, welche die auseinandergehenden Meinungen allmählich dem Standpunkt der Regierungsvorlage zuführten.

Es war ausschlaggebend die Verschiedenheit der Geschäfte, welche schließlich zu einer besondern Besetzung der Behörden für Beschlußsachen geführt hat. — Die volle Durchführung dieses Theils der Aufgabe wurde indessen durch die noch schwebenden Streitfragen der Städteordnung, namentlich aber dadurch gehemmt, daß die Städte sich gegen jede Unterordnung unter Behörden sträubten, in welchen die städtischen Mitglieder meistens nur „in der Minorität" sein würden. Die größern Städte mochten lieber noch das bisherige Regierungscollegium als Aufsichtsinstanz beibehalten. Der Interessenkampf über die Kreis- und Provinzialvertretung hatte seit Jahrzehnten die Vorstellungen so ausschließlich in Anspruch genommen, daß man in der Handhabung der Verwaltungsgesetze in einer Aufsichts- und einer Gerichtsinstanz immer wieder nur eine Interessenvertretung sah, aus welcher die demokratische Theorie ihr ganzes System der Selbstverwaltung construirt. Mit solchen Anschauungen wird freilich eine obrigkeitliche Selbstverwaltung höherer Ordnung überhaupt unausführbar, und es bleibt nur die Möglichkeit einer Präfectenverwaltung übrig, welche daraus auch in Frankreich und in analogen Bildungen hervorgegangen ist. — Die Suspendirung des Bezirksraths als Aufsichtsinstanz der großen Städte hatte nun freilich den Uebelstand im Gefolge, daß an diesem Punkt wieder eine fragmentarische Thätigkeit der Regierungscollegien stehen blieb. Folgeweise entstand auch für die Bezirksräthe ein bisjetzt noch zerstückelter

Geschäftskreis, welcher den bürgerlichen Beisitzern wenig anziehend erscheinen muß und Gegenstand vieler Klagen ist.

In der Sache selbst correspondirt der „Bezirksrath" ungefähr dem System der französischen Conseils, mit dem Unterschiede, daß das deutsche System den bürgerlichen Beisitzern eine entscheidende Stimme gewährt. Die Beschlußbehörde kann nach der Natur der Verwaltungsgesetze nicht mehr sein als ein durch ein Conseil verstärkter Präfect. Um diese Stellung als Conseil des Präsidenten zu bezeichnen, erschien im Laufe der Verhandlungen der Name Bezirksrath angemessener als der eines Ausschusses, der in der Provinzialinstanz jetzt den Geschäftskreis der wirthschaftlichen Verwaltung bezeichnete.

Für die in wichtigern Sachen nicht entbehrliche zweite Instanz wurde nun nach gleichem System der „Provinzialrath", aus dem Oberpräsidenten, einem zweiten Berufsbeamten und einer Anzahl bürgerlicher Beisitzer formirt, und damit die Beschlußbehörden der Oberinstanz zum Abschluß gebracht, vorbehaltlich eines künftigen, allgemeinen Organisationsgesetzes (Prov.-O., §. 67).

Wesentlich anders lagen die Verwaltungsstreitsachen in der Bezirksinstanz. Hier handelt es sich um die Nachprüfung eines einzelnen obrigkeitlichen Acts, namentlich polizeilicher Einzelverfügungen und Einzelstreitfragen des Communalrechts vom Gesichtspunkt ihrer Gesetzmäßigkeit, nicht um die Handhabung continuirlicher Verwaltungsmaximen in der Aufsichtsinstanz. Die Einheit der Verwaltung wird in der heutigen Lage durch unsere sehr specialisirten Verwaltungsgesetze selbst gewahrt und durch eine Controle ihrer einheitlichen Auslegung gesichert. Die juristische Substanz jener Entscheidungen tritt aber in der obern Instanz anders hervor als in der untern. Während in dem maßgebenden Gebiet der Polizeiverfügungen bei dem Kreisausschuß die thatsächlichen mit den rechtlichen Gesichtspunkten schwer trennbar verbunden erscheinen, muß das Berufungsgericht bezüglich der thatsächlichen Verhältnisse das pflichtmäßige Ermessen des Kreisausschusses als das der näher stehenden Stelle gelten lassen, mit den verhältnißmäßig seltenen Ausnahmen eines evidenten Misgriffs, bei dem kein objectives Merkmal der Polizeiverfügung mehr zu finden ist. Der Kreisausschuß kann und soll in möglichst weitem Umfange verhüten, daß eine Sache zu einer streitigen wird: hier ist sie es schon geworden. In die zweite Instanz gelangen nur die etwas schwierigeren und die hartnäckig verfochtenen Rechtsfragen. Für die größern Städte ferner muß

das Bezirksgericht als erste Instanz, welche die volle Hälfte seiner Arbeitskraft beansprucht, für oft verwickelte Verhandlungen und Beweisaufnahmen eintreten. Es entsteht daher an dieser Stelle eine Häufung von Streitsachen, in welcher das Bezirksgericht nicht selten mehr Sachen an einem Terminstage zu verhandeln hat als ein Kreisausschuß im ganzen Jahre. Es würde einem Regierungspräsidenten nicht leicht werden, neben seinen vielseitigen Geschäften, in denen er eine allgemeine Uebersicht und Leitung behalten muß, noch für diesen Specialzweig die nöthige Zeit, Kraft und Neigung zu bewahren, auch wenn er sich nur die Stellung eines Correferenten vorbehalten wollte. Es entstände daraus aber auch ein Widerspruch in seiner amtlichen Stellung selbst, der in den gleichzeitigen Verhandlungen über die Verwaltungsgerichte und über die Reichs-Justizgesetze zum Bewußtsein kam. Man hat zwar in der frühern Justizverwaltung dem Justizminister und den Verwaltungschefs der einzelnen Gerichte wol einen Einfluß auf die Besetzung der Richterbank im Einzelfall gewährt, allein doch unter anderen Umständen als hier. Ein Verwaltungschef in der Justiz steht der Verhandlung gewöhnlicher Civil- und Strafsachen in der Regel völlig indifferent gegenüber. Der Regierungspräsident dagegen als verantwortlicher Chef der Bezirksverwaltung hat ein sehr nahes Interesse an jeder wichtigen Streitfrage des Polizei- und Finanzrechts, ja er muß, kraft seiner Berufspflicht, eine sichere Meinung über solche Fragen seiner Amtsverwaltung sich zu bilden bemühen. In analoger Stellung befinden sich die Justitiarien und Communaldecernenten der Regierung, welche als beisitzende Mitglieder oder Stellvertreter in den Bezirksrath berufen werden können, mit denen der Präsident in fortlaufender Geschäftsverbindung steht, deren Rechtsauffassung in solchen Fragen er kennen muß. In welche Lage bringt man nun den Regierungspräsidenten, wenn man ihn zum Vorsitzenden und leitenden Decernenten in streitigen Verwaltungssachen macht? Soll er eine für die Verwaltung wichtige Streitsache auf einen Termin setzen, in welchem er selbst den Vorsitz führt und ihm zur Seite der mit seiner Rechtsauffassung einverstandene Justitiar, oder soll er sich in der Sache vertreten lassen durch einen Justitiar, der entgegengesetzter Meinung ist? soll er die Sache auf einen Termin stellen, in welchem zwei oder drei Mitglieder theilnehmen, von denen er weiß oder voraussetzt, daß sie entgegengesetzter Meinung sind? Die Frage der Besetzung der Gerichtsbank wird hier um so verfänglicher, als man aus praktischen Gründen zur Beschluß-

fähigkeit in Verwaltungsstreitsachen sich mit drei Mitgliedern hat begnügen müssen. Auf die Stimme des dritten Mitglieds kommt es also überhaupt nicht an, wenn Regierungspräsident und Justitiar unter sich einig sind und ihrer Auffassung treu bleiben! Man könnte ein solches Verhältniß nicht Rechtsprechung nennen. Hat man dem Unterthanen einmal das Recht zugesichert, daß auf seinen Antrag eine unbefangene unparteiische Nachprüfung eines Verwaltungsacts von der Seite des Rechts stattfinden soll, so wäre es des Staates nicht würdig, eine Scheinrechtsprechung zu gewähren, in welcher das Urtheil schon gesprochen ist, ehe die Parteien ihre Ausführung beginnen. Mit einiger Rücksicht auf die gleichzeitig (1875) berathenen Justizgesetze mußte jede rechtsverständige Auffassung darauf bestehen, in dieser Instanz der Verwaltungsstreitsachen einen ständigen selbständigen Dirigenten zu geben, um so mehr, als die Mehrzahl der Streitsachen durch die maßgebende Feststellung des Sachverhältnisses an dieser Stelle endgültig entschieden wird. Es war ein den Traditionen unserer Verwaltung durchaus entsprechender, würdiger Standpunkt, „die Bezirksverwaltungsgerichte mit den ihre Selbständigkeit sichernden Formen und Garantien zu umgeben", welchen die preußische Staatsregierung seit jenen Jahren festgehalten hat.

So ist man dazu gekommen, den Vorsitz des Regierungspräsidenten in Verwaltungsstreitsachen zu beseitigen und ein vom Bezirksrath getrenntes „Bezirksverwaltungsgericht" mit einem ständigen Director und einem richterlichen Beisitzer zu bilden. Ob die bürgerlichen Beisitzer in beiden Körperschaften identisch, oder ob verschiedene Personen für die eine oder andere Function gewählt würden, blieb offene Frage, da der Ehrenbeamte als solcher eine richterliche Unabhängigkeit in beiden Stellen, eine besondere Schulung für den Beruf weder für die eine noch für die andere Seite mitbringt. Häufig werden dieselben Mitglieder für beide Functionen gewählt und es würde noch häufiger geschehen, wenn nicht ohne ausreichenden Grund die Wahl zwei verschiedenen Körperschaften anvertraut worden wäre.

Auf den Namen Gericht hat man einen Werth gelegt, weil die Rechtsvorstellungen der Zeit und der Nation darauf ein entscheidendes Gewicht legen, — ein so entscheidendes Gewicht, daß wir alle heutigen Staatsrathsjurisdictionen, um sie den Parlamenten annehmbar zu machen, als „Gerichte" haben bezeichnen müssen, insbesondere auch das Oberverwaltungsgericht, mit welchem die verwaltungsrechtsprechenden

Behörden abschließen wie die Beschlußbehörden mit dem Provinzialrath.

Dem Außenstehenden kann die Spaltung der Oberinstanz in einen Bezirksrath und ein Bezirksverwaltungsgericht, einen Provinzialrath und Provinzialausschuß kaum anders wie als eine übermäßige Vervielfältigung erscheinen. Die letztere beruht in der That auf einer von den sonst angenommenen Grundsätzen abweichenden Construction und ließe sich vereinfachen. Die erstere aber ist Schritt für Schritt aus der zwingenden Natur der öffentlichen Geschäfte hervorgegangen, und hat sich ebendeshalb nicht nur als ausführbar erwiesen, sondern hat auch eine Mitwirkung des Laienelements in viel weiterm Maße ermöglicht, als dies bei der Grundlegung in Aussicht genommen war.

Das so zusammengefügte Ganze wird in seinen Erfolgen auch nur als Ganzes beurtheilt werden können.

VI.

Die Selbstverwaltung des obrigkeitlichen Amts in Gestalt der Amtsvorsteher und des Kreisausschusses — im Bezirksrath und Provinzialrath als Oberinstanz für Beschlußsachen — im Bezirks- und Oberverwaltungsgericht als Oberinstanz für Streitsachen, — ist in dieser Gesetzgebung mit einer Energie durchgeführt, welche in Verbindung mit der Selbstverwaltung unserer schon früher gereiften Städteordnungen wol keine Parallele in den Culturstaaten Europas findet.

Als äußeres Resultat ist damit erreicht ein gesetzmäßiger Gang der Polizeiverwaltung, wie er von unten herauf in diesem Umfang bisher noch nicht versucht worden ist, und welche dank der Einheit unsers monarchischen Verwaltungssystems im wesentlichen dem ganzen Lande zugute kommt. Es war ein gewagter Versuch, dem Privatmann eine öffentlich-rechtliche Klage gegen jede Polizeiverfügung und jede polizeiliche Zwangsmaßregel der Orts- und Kreispolizei zu gewähren, für welche nicht besondere, der Natur des Polizeigebiets angepaßte Vorschriften gegeben sind. Die deutsche Streitsucht und Gewöhnung an Beschwerdeführungen drohte die Polizeiverwaltung mit einer Ueberzahl von Verwaltungsklagen zu überfluten und zu hemmen. Diese Gefahr ist glücklicherweise nicht eingetreten. Die Zahl der Streitsachen bei den Kreisausschüssen ist, wie schon erwähnt, überhaupt eine mäßige ge-

blieben. An die Bezirksverwaltungsgerichte sind Klagen gegen Polizeiverfügungen und Zwangsmaßregeln aus der Generalclausel Tit. IV. in den Jahren 1877, 1878, 1879 gelangt: in 525, 403, 378 Sachen; an das Oberverwaltungsgericht: in 55, 69, 48 Sachen. Auch von der Verwaltungsklage gegen endgültige Bescheide der Regierungspräsidenten und Oberpräsidenten in diesem Gebiet ist in denselben Jahren nur in: 65, 86, 61 Fällen Gebrauch gemacht worden. Unsere Habeas-Corpus-Acte wirkt als ein Regulator für die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, ohne sie in schleunigen Sachen zu hemmen. Es genügt für Behörden und Publikum zu wissen, daß eine Nachprüfung der Gesetzmäßigkeit eines Polizeiacts stattfinden kann. — In seltsamem Contrast gegen die Zustände der Hauptstadt vor weniger als einem Menschenalter ist heute an dieser Stelle eine correct gesetzmäßige Polizeiverwaltung eingekehrt, wie sie selbst durch die kostbaren Einrichtungen der englischen Metropolis nicht zu erreichen ist. — Die ganze Verwaltungsrechtsprechung in den sechs Kreisordnungsprovinzen, für ein Gebiet von 3636 Quadratmeilen — größer als das aller übrigen deutschen Bundesstaaten zusammengenommen — besteht um den Preis einer Anstellung von 26 höhern Beamten im Hauptamt, 17 im Nebenamt, zur Besetzung der Bezirksverwaltungsgerichte und des obersten Verwaltungsgerichtshofs, — ein sicherlich bescheidener Apparat verglichen mit dem Personal der bürgerlichen und Strafgerichte. Diesen Preis wird die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung wol werth sein, welche heute fast als selbstverständlich erscheint, so daß manche Politiker den unmittelbar vorangegangenen Zustand wie eine Sage aus ferner Zeit ansehen. Die sichere Feststellung dessen, was ihnen zukommt, ist für die Behörden selbst von Werth. Aber auch die „Achtung vor dem Gesetz" im Gebiet des öffentlichen Rechts, welche nicht der Nation, sondern nur der Generation verloren gegangen ist, kehrt erfahrungsmäßig auf diesem Wege stillschweigend wieder.

Sehr ernste Zumuthungen stellt das neue Verwaltungssystem allerdings an nahezu 6000 Ehrenbeamte in den höhern Aemtern der Amtsvorsteher und der collegialischen Oberbehörden — an die entsprechenden Beamten der Stadtverwaltung — an das Schulzenamt, an die nach Zehntausenden zählenden unbesoldeten Beamten in ergänzenden Functionen. Sie klagen zwar stets über ihr Amt, und das Beamtenthum klagt über sie. Unser Berufsbeamtenthum wird niemals durch die Leistungen der Collegen im Ehrenamt völlig zufrieden gestellt wer-

den, wird Läſſigkeit, Unſicherheit und Misgriffe in ihrer Amtsführung ſtets zu rügen finden. Allein ſchwerlich würde die Verwaltung beſſer geführt werden, wenn auch dieſe maßgebende Zwiſchenſchicht zwiſchen Staat und Gemeinde lediglich durch Bureaubeamte und Militäranwärter ausgefüllt und das glatte, bequeme Bureauſyſtem nach den Ideen des Staatskanzlers Hardenberg auch dem Oſten Deutſchlands zutheil geworden wäre. Der kritiſirende Beamte ſollte ſich ſelbſt ſagen, in welchem Maße das Zuſammenwirken mit geſellſchaftlich ſelbſtändigen Ehrenbeamten ſeine eigene Stellung trägt, und im Großſtaat das Herabſinken der Verwaltungsbeamten in ein Präfecten- und Unterpräfectenthum verhütet, zu welchem wir bereits auf dem Wege waren. Es kommt in dieſem Walten der örtlich thätigen Staatsgewalt doch nicht blos auf techniſche Fertigkeit an, ſondern mehr noch auf einen freieren Blick, auf Integrität, Zuverläſſigkeit des Charakters, perſönliches Wohlwollen von der einen, Vertrauen von der andern Seite — auf jene Gewiſſenhaftigkeit in der Ausübung übernommener *Amtspflichten*, welche die beſitzenden Klaſſen unſerer Nation niemals verleugnen, unabhängig von jeder politiſchen Parteiſtellung. Neben manchen Unregelmäßigkeiten in dieſer Amtsführung bedeutet es doch wol *ſehr viel*, daß der Vorwurf der politiſchen Tendenz oder unehrenhafter Motive in ihrem ganzen Wirkungskreiſe bis heute noch nicht erhoben worden iſt.

Und noch manches andere hat ſich daran geknüpft, woran wir in dem jahrelangen, erbitterten Streit über Kreisſtandſchaft, über Vertretung des Großgrundbeſitzes und der Städte, über die Kreisſteuern u. a. kaum gedacht hatten.

Im conſtitutionellen Großſtaat iſt durch das beſitzende Beamtenthum erſt die Grundlage gewonnen, welche das conſtitutionelle Parteiweſen im „Rechtsſtaat“ möglich macht: *die Unabhängigkeit der ganzen innern Verwaltung des Staats von dem Miniſterwechſel*, von wechſelnden miniſteriellen Syſtemen, von der unwiderſtehlichen Neigung der herrſchenden Partei, den Beſitz der Aemter für ihre Wahlen und Parteizwecke nutzbar zu machen. Es wird auf dieſer neuen Grundlage wol nicht unmöglich ſein, jene moraliſche Unabhängigkeit des Beamtenſtandes zu erhalten, an welche wir bis zur Regierung Friedrich Wilhelm's IV. gewöhnt waren, die aber bei den erſten Verſuchen conſtitutioneller Regierungsweiſe zuſammenzubrechen ſchien. Sie wird zu erhalten ſein durch ein Zuſammenwirken des Berufsbeamten mit geſellſchaftlich unabhängigen Elementen an den maßgebenden

Stellen; während die Theorien des Constitutionalismus das ganze Beamtenthum zum Parteidienerthum in Staat und Gemeinde herabsetzen, welches von der Gemeindevertretung bis zur Landesvertretung hinauf nur Mehrheitsbeschlüsse auszuführen hat.

Eine politische Organisation hatte die heutige Gesellschaft bisher nur durch unsere Städteordnungen erhalten. Durch die Erhebung des platten Landes aus der politischen Unmündigkeit des Patrimonialstaats zu selbständigen, den Großstädten ebenbürtigen Körperschaften, durch die Wiederverbindung von Stadt und Land (welche im Osten durch das Verwaltungs- und Steuersystem einander in beispielloser Weise entfremdet waren) tritt eine Correctur unsers politischen Lebens und Denkens ein, die nicht länger verschoben werden konnte. Der Gegensatz der ländlichen und der städtischen Politiker im Osten wird sich nun allmählich ausgleichen und versöhnen, zum beiderseitigen Besten, auch zur Berichtigung mancher einseitigen Lebensanschauungen der industriellen Gesellschaft. Den Großstädten, in welchen heute die Initiative der politischen Ideen liegt, steht nunmehr gegenüber eine zehnfache Zahl gleich bedeutungsvoller gleichberechtigter Körperschaften mit einer ebenso intelligenten und selbstbewußten Selbstverwaltung. Liegt dort der Schwerpunkt der gesellschaftlichen Intelligenz, welche in ihrer reichen Vielseitigkeit den Fortschritten der Gesammtheit voranzueilen sich bemüht: so liegt hier der Schwerpunkt der praktischen Einsicht in das Verhältniß einer Volksvertretung zur Staatsverwaltung, welche nur durch Selbstthätigkeit in staatlichen Functionen erworben wird. Hier erst entsteht der sichere Boden für ein Zusammenwirken parlamentarischer Parteien mit der Staatsregierung, hier erst die Vorbedingung aller Parlamentsverfassung: der innere communale Zusammenhang der Wahlverbände, in welchem Besitz und Bildung ihren berechtigten, stetigen Einfluß gewinnen, und die Grundlage des allgemeinen Stimmrechts ihre naturgemäße, langsame, aber sichere Correctur findet.

Die Parteien können freilich im Streite um lebendige Interessen sich nicht zu weit in die Zukunft verlieren. Aber auch ohne ihren Willen tiefer gehend, wird sich die Reform für die dauernde Grundlegung von Staat und Gesellschaft bewähren. Entscheidend dafür ist die Wiederkehr des Bewußtseins von dem Beruf der besitzenden Klassen, nicht blos im Erwerb und Genuß der Güter, in dem Bewußtsein einer mächtig fortschreitenden „Civilisation", sondern in der gewohnheitsmäßigen persönlichen Thätigkeit für die höhern Aufgaben der Gesammt-

heit, welche das obrigkeitliche Amt in allen Stufen zu erfüllen hat, ihre Befriedigung, die Anerkennung ihrer Mitbürger, den wohlberechtigten Einfluß des Besitzes und der Bildung im Nachbarverbande zu finden. Das Selbstthun ist eben durch keine andere Einrichtung zu ersetzen. Dies war es, was die constitutionellen Theorien von der Volksvertretung und von der Selbstverwaltung nicht hinreichend gewürdigt haben, bis man allmählich die Erfahrung macht, daß der parlamentarische Staat, ohne diesen Zwischenbau, zu einer Zersetzung, Entfremdung und Feindseligkeit der gesellschaftlichen Klassen führt. Zeigt aber die Gegenwart, daß die blos äußerliche Autorität und Macht des Staats und der Kirche nicht genügt, die Gesellschaft in Eintracht zusammenzuhalten, so werden unsere herben Erfahrungen wol der Einsicht dienen, daß das Recht und die Wohlfahrt der Nation auf der innern Verflechtung der Institutionen von Staat und Kirche mit der Gesellschaft in ihren einzelnen Gliedern und Schichten beruht, und daß das Entscheidende die dauernde Einwirkung solcher Institutionen auf die Lebensgewohnheiten und politischen Vorstellungen der Nation ist.

Es ist nicht die Aufgabe dieses summarischen Rückblicks, an der Hand der Geschichte und der Philosophie ein Ideal zu verfolgen, wie es sich hier unwillkürlich zu verwirklichen scheint. Wir geben nur der Wahrheit die Ehre, wenn wir sagen „unwillkürlich"; denn es wird kein einzelner Staatsmann und keine politische Partei das Verdienst der Erfindung und der folgerichtigen Durchführung derselben in Anspruch nehmen können. Die Frage nach einer „Vaterschaft" für diese Gesetzgebung würde zu endlosem Streit führen, der auch hier nur zu lösen ist durch das Gebot: la recherche de la paternité est interdite. Der Aufbau hat sich aus einer Reihe gegebener Voraussetzungen unter vielem Zweifel und Streit vollzogen. Die neuen Einrichtungen haben sich aus der Beschaffenheit unserer Verwaltungsgesetze, Communalverbände und Aemter, aus der Natur der öffentlichen Geschäfte und dem dafür vorhandenen Personal, Glied an Glied aneinandergereiht. Mit vielem Widerstreben hat sich der Gedanke Bahn gebrochen, daß die politische Bedeutung der Selbstverwaltung nicht sowol in Communalbeschlüssen über wirthschaftliche Interessen, als in der persönlichen Ausübung des obrigkeitlichen Amts beruht. Nachdem aber diese Bahn einmal beschritten war, hat man mit Ernst und Gewissenhaftigkeit, mit dem redlichen Streben nach Recht und Ordnung der Verwaltung weiter gearbeitet, wobei der kritische Sinn, der sein Ideal vom

Staat in jeder Dorfgemeinde verwirklicht sehen will, schließlich Tüchtiges und Lebensfähiges geschaffen hat. Der gute Genius, der unter vielen Fährlichkeiten über diesem Werk gewaltet hat, war im letzten Grunde der Sinn unserer im Dienst des Staats durch Kirche und Schule erzogenen Nation.

VII.

Nachdem das neue Selbstverwaltungssystem im wesentlichen consolidirt war, hat sich die unabweisbare Aufgabe ergeben, in der Verwaltung der Provinz Posen und der fünf westlichen Provinzen dasjenige Maß der Gleichheit des Systems herzustellen, welches für einen constitutionellen Staat mit einer verantwortlichen Ministerverwaltung nothwendig erscheint.

Diese überaus schwere Aufgabe wird nicht gelöst werden, ohne ein Anerkenntniß, zu welchem man sich nicht gern entschließt: daß die Vorbedingungen zur Gestaltung einer Selbstverwaltung in den sechs Kreisordnungsprovinzen von denjenigen jener sechs Provinzen wesentlich verschieden sind. Sagen wir mit allem Vorbehalt nicht, daß bessere oder daß schlechtere, sondern daß andere Vorbedingungen in den beiden Reichshälften vorhanden sind; auch nicht überall gleichmäßige Gegensätze, doch so, daß in vielen dieser Verhältnisse die westlichen Provinzen den deutschen Mittelstaaten näher stehen als dem Osten.

Der zwingende Ausgangspunkt lag für die Kreisordnungsprovinzen in der Nothwendigkeit der Aufhebung der Gutspolizei und der patrimonialen Ordnung des platten Landes, durch welche die Gesetzgebung zu einer durchgreifenden Umgestaltung des obrigkeitlichen Amts gedrängt wurde, die allen späteren Schritten ihre Richtung gegeben hat. Dieser Ausgangspunkt fällt in den westlichen Provinzen weg, da hier die Gesetzgebung Frankreichs, des Königreichs Westfalen und der größern Rheinbundsstaaten die materia peccans in der Hauptsache beseitigt und die obrigkeitlichen Ortsämter ihrer Zeit auf kürzerm Wege in Uebereinstimmung mit den Bedürfnissen des Staats und der Gesellschaft gebracht hat. In der Provinz Posen ist dies in etwas anderer Weise, aber mit analogem Erfolge geschehen.

In den Kreisordnungsprovinzen war man durch die Natur unserer

ländlichen Laſtenvertheilung genöthigt, das Gebiet der communalen Beſteuerung und damit der wirthſchaftlichen Gemeindeverwaltung vorſichtig zu umgehen und alle Energie auf die Umbildung des *obrigkeitlichen Amts* zu verwenden. — In den weſtlichen Landestheilen hat die Zwiſchengeſetzgebung die Communallaſten raſcher in das Syſtem der Geldwirthſchaft übergeleitet, eine Communalbeſteuerung vielleicht nur zu ſehr erleichtert. Die damit connexe Grundidee, daß die Selbſtverwaltung weſentlich in Beſchließungen einer Gemeindevertretung über wirthſchaftliche Angelegenheiten beſtehe, war im Weſten früher gereift als im Oſten.

Die Kreisordnungsprovinzen waren gezwungen, auf das Syſtem der obrigkeitlichen *Ehrenämter* einzugehen als den allein zugänglichen Weg zur Beſeitigung ihrer Polizeiherren. In den weſtlichen Landestheilen hatten die Zwiſchengeſetzgebung und ſpätere Geſetze bereits ein Syſtem der Amtsverwaltung durch Berufsbeamte in Geſtalt von Amtmännern, Landbürgermeiſtern u. ſ. w. gebildet. Es war hier kein Widerſtand ländlicher Polizeiherren mehr zu überwinden. Die Bevölkerung war mit jenen Einrichtungen nicht überall gleich zufrieden, wol aber überall daran gewöhnt, als eine für das bürgerliche Leben ausreichende und bequeme Einrichtung. Unter ſolchen Verhältniſſen beſtehen überall Zweifel am Beruf der beſitzenden Klaſſen zur Uebernahme obrigkeitlicher Ehrenämter, über deren Vorzüge und Mängel die Theorie ſtets getheilter Meinung bleibt, bis die zwangsweiſe Durchführung ein praktiſches Urtheil darüber gewährt. Auf dem Wege der Freiwilligkeit kommt man ſelten weiter, als daß (wie auch in Frankreich) wol eine Anzahl Landbürgermeiſtereien oder eine Amtmannſchaft ehrenhalber übernommen wird. Aber ein ſpontaner Drang zur Uebernahme läſtiger und verantwortlicher Amtsfunctionen und eine Neigung ſich durch Geld- und Ehrenſtrafen dazu zwingen zu laſſen, iſt in der Geſellſchaft niemals vorhanden, am wenigſten in dem Zuſtande einer hochgeſteigerten „Civiliſation“; man ſieht dort das Ehrenamtsſyſtem als eine mehr oder weniger doctrinäre Liebhaberei an.

Fehlt hiernach von *unten* herauf eine ernſtliche Neigung, die Ortsverwaltung auf ein Syſtem von Ehrenämtern zu fundiren, ſo fehlt auch die Nöthigung und Neigung, die *Oberinſtanzen* der Verwaltung danach umzugeſtalten. Wird die Ortsverwaltung durch einen höhern Verwaltungsbeamten geführt, der die geſellſchaftliche Stellung und Bildung unſerer Landräthe hat, etwa ſo wie in Hannover, ſo wird

man ihm nicht einen Landrath mit sechs bürgerlichen Beisitzern als Oberbehörde setzen können. Es ist dort kein Platz mehr für unser Kreislandrathsamt über dem Amt, und ein studirter Amtshauptmann wird in sechs Laienbeisitzern kein judicium parium zur Correctur seiner Amtsführung anerkennen wollen. Aber auch da, wo ein Landbürgermeister oder ein Amtmann in mehr subalterner Stellung in kleinen Bezirken die Ortsverwaltung führt, bleibt zwar Raum für ein Landrathsamt, aber ein engerer Raum für die Laien in Beschluß- und Streitsachen. Wo von unten herauf alle Verwaltung auf dem Berufsbeamtenthum beruht, fehlt das Bewußtsein eines Berufs der Laien zu einer solchen Thätigkeit. Vielleicht entschließt man sich eher, dem Berufsbeamten einige Schöffen zur Seite zu setzen; schwerlich jedoch mit den Regierungscompetenzen eines Kreisausschusses.

In weiter erhöhtem Maße gilt dies von der Bezirksinstanz der Verwaltung. Freilich findet ein bloßes Präfectensystem in deutschen Vorstellungen wenig Anklang, weil man eine wirkliche Selbständigkeit der Communalverwaltung und gewisse Garantien für die Verwaltungsstreitsachen verlangt. Allein zu einer überwiegenden Zahl und zu einer maßgebenden Stellung bürgerlicher Beisitzer kann man an dieser Stelle nicht wohl gelangen, wo von unten herauf die Grundlage der Ehrenämter fehlt. Steht man schon der Zuziehung von Laien in der Kreisinstanz einigermaßen zweifelnd gegenüber, so wird sie noch hypothetischer neben dem Regierungspräsidenten oder als Mitgliedschaft eines Regierungscollegiums nach dem nicht geglückten Versuch des Freiherrn vom Stein. Vielleicht wird der Versuch gewagt: aber der Zweifel am Gelingen hat die naturgemäße Folge, daß man in jenen Landestheilen weit mehr Gewicht auf die schon vorhandenen Beamtencollegien legt als auf die hypothetischen Laienbeisitzer der Zukunft. Unsere im Osten so viel gescholtenen Regierungscollegien kommen vom Westen her zu Ehren. Denkt man sich nun aber die Oberinstanz des Bezirks als ein Beamtencollegium, so ist auch zu einer Trennung besonderer Behörden für Beschlußsachen und für Streitsachen nicht mehr Veranlassung als in unsern bisherigen Regierungen. Von dem Standpunkt eines Regierungscollegiums oder eines andern ständigen Collegiums aus erscheint eine Spaltung der Behörden nach Beschluß- und Streitsachen nicht verständig, ja kaum verständlich; oder man kann sich in wohlmeinender deutscher Weise eine solche Formation nur aus einer fehlerhaften „Theorie" erklären.

So besteht hier von unten herauf ein geschlossener Ideenkreis, der auch bei den Berathungen über die Kreisordnung vertreten war, welcher aber damals der Zwangslage nachgab, in der sich die alten Provinzen befanden. Für sich selbst darüber hinauszugehen liegt keine Nöthigung vor. Man will daher als „Selbstverwaltung", wie früher, die wirthschaftliche Communalverwaltung in Verbindung mit der Verwaltung der Ortspolizei durch einen zur Communalverwaltung gehörigen, geeigneten Beamten. Man hegt alle Achtung vor einer Selbstverwaltung des obrigkeitlichen Amts in höherer Formation, aber nur soweit sie „praktisch" ausführbar sei. Man denkt sich unter der Verwaltungsrechtsprechung, der ohnehin herrschenden Ansicht entsprechend, eine Entscheidung über streitige Communalberechtigungen, Lasten und andere öffentlich-rechtliche Individualrechte (etwa so wie in den deutschen Mittelstaaten), für welche als Bezirksinstanz auch ein Regierungscollegium unbedenklich ausreichen kann.

Insbesondere besteht auch keine Nöthigung, den Schwerpunkt der vielumstrittenen Verwaltungsrechtsprechung in das Polizeirecht zu legen; denn die drei neuen Provinzen des preußischen Staats haben die schweren Erfahrungen unsers constitutionellen Parteiregiments nicht mit durchlebt und legen nach deutscher Weise den in einem „andern Staat" gemachten Erfahrungen kein so entscheidendes Gewicht bei, um deshalb ihre eigenen Grundeinrichtungen umzugestalten. In den westlichen Theilen Deutschlands ist der Entscheidungskampf zweier Gesellschaftsordnungen überhaupt nicht mit der Leidenschaftlichkeit aufgetreten wie im Osten. Es ist auch von dieser Seite aus keine Nöthigung vorhanden, über die in den Mittelstaaten herrschende Auffassung hinauszugehen. Daß in dem Ehrenamt ein Element der persönlichen Unabhängigkeit liegt, mit dem sich eine weit intensivere, bedeutungsvollere, den constitutionellen Staat ergänzende Rechtsprechung gestalten lasse, würde man „in der Theorie" wol gelten lassen; aber es ist in der Praxis schwer zu verwirklichen, wo von unten herauf der rechte Glaube an eine obrigkeitliche Selbstverwaltung fehlt. Für das Genügende einer Rechtsprechung durch Beamtencollegien kann man sich mit Grund auf die deutschen Mittelstaaten berufen. Bedürfen Verwaltungsstreitsachen einer besondern Behandlung durch Parteiplaidoyers und Beweisaufnahmen, so steht kein Hinderniß entgegen, die collegialischen Berathungen der Regierungen von Zeit zu Zeit durch eine mündliche Unterhandlung zu unterbrechen, wie dies auch in den alten Provinzen (1869. 1871.)

schon versucht worden ist. Es scheint weder nothwendig noch angemessen, um solcher Geschäfte willen ein besonderes „Bezirksgericht" von dem Regierungscollegium abzutrennen.

Nur über die Stellung eines *obersten Verwaltungsgerichtshofes* scheint auf beiden Seiten Uebereinstimmung zu herrschen. Allein auch dabei macht man sich wol nicht genügend klar, daß ein solcher Gerichtshof in einem Großstaat eine andere Bedeutung hat als in einem Staate von dem Umfang unserer Provinzen oder Regierungsbezirke; daß eine solche Stelle als Revisionshof oder Berufungsgericht nur wirken kann, wo auch die untern Stellen eine Formation als Gerichtshöfe erhalten haben und die oberste Instanz genügend entlasten. Andernfalls bleibt nur die Stellung eines Cassationshofes übrig, wie in Oesterreich, wo den einzelnen national verschiedenen Kronländern und Landestheilen ein System der Verwaltungsgerichtsbarkeit fehlt, an dessen Stelle vielmehr die Statthalterei, die Autonomie der Nationen und der Gemeinden steht. Zwischen solchen Systemen ist keine freie Wahl gegeben. Beide sind bedingt durch das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein eines einheitlichen Verwaltungsrechtes, in dessen Ermangelung sich Oesterreich nur dem System des ältern Deutschen Reiches anschließen konnte, mit einem für die Ordnung der Verwaltung wichtigen, für den Rechtsschutz des bürgerlichen Lebens äußerst beschränkten Wirkungskreise. Man kann aus der fertigen nicht in eine unfertige Gestalt zurückgehen.

Bei aller Scheinübereinstimmung über die Herstellung einer „Selbstverwaltung" und „Verwaltungsrechtsprechung" handelt es sich also um Verhältnisse, die sich Glied an Glied gereiht nirgends decken, und aneinander ihre Kritik üben. Es ist dem deutschen Leben in seiner reichen Mannichfaltigkeit einmal beschieden, alle Gegensätze, welche die europäische Culturwelt trennen, in sich aufzunehmen und in sich zu verarbeiten. Hinter den gleichlautenden Worten steht eine Welt von widersprechenden Ideen, in welcher der sachliche Widerstreit gar leicht auch zum persönlichen wird; denn die Zerklüftung des deutschen Staatswesens hat uns die Gewohnheit hinterlassen, daß bei dem Streit der Sonderbildungen der Gedanke: „wir sind doch bessere Menschen", von der einen Seite, die Empfindlichkeit von der andern Seite alsbald hervortritt. Es handelt sich aber um Unterschiede, die man beiderseits gelten lassen muß, nachdem sie aus einem lange getrennten Bildungsgange naturgemäß hervorgegangen sind.

Die Besonderheiten der östlichen Provinzen beruhen zunächst auf ihrer relativen Armuth und auf der überlangen Conservirung des Patrimonialstaates in völliger Trennung von den durch ihr Verwaltungs- und Steuersystem geschiedenen Städten. Die alte Abneigung unserer Landsleute aus dem „Reiche" hat unsere Armuth sogar zum Stichwort gemacht — welches wir annehmen, etwa in dem Sinne, wie der culturstolze Grieche den Macedonier mit ähnlichen Schmeichelnamen belegte bis zur Gründung des Reiches Alexander's des Großen. Unser Westen gleicht dem Sohne einer reichen Familie, welcher zuweilen auf den minder begünstigten Kameraden, dem seine Lebenswege weniger leicht geebnet worden sind, etwas zu hoch herabsieht. Von der Natur hochbegünstigt steht uns der Westen gegenüber mit allen Vorzügen eines alten Culturlandes, eines größern Wohlstandes, einer frühern Entwickelung der industriellen Gesellschaft und ihrer Civilisation: während der Osten durch seine relative Armuth genöthigt war, die Persönlichkeit im Dienste des Staates einzusetzen, durch die persönliche Kraft und Mühewaltung zu ersetzen, was ihm an Glücksgütern zur Erleichterung und Verschönerung des Lebens versagt war. Dadurch ist der Osten, wie zur persönlichen Wehrpflicht, so zu einer wirklichen Selbstverwaltung gelangt, und es ist möglich, daß wir dem deutschen Gesammtstaat von dieser Seite aus einen Halt zu geben vermögen, den die constitutionellen Theorien und ihre Selbstverwaltung bisher der Gesellschaft zu geben nicht vermocht haben. Daß diese starke Entwickelung des staatlichen Berufs um den Preis mancher Einseitigkeit und Schwäche auf andern Seiten vor sich geht, ist ein ebenso unabänderlich gegebener Unterschied.

Nachdem ein großes nationales Band uns wieder vereint, wird wol die Zeit kommen, in der wir in gerechter Würdigung der gegebenen Unterschiede uns begnügen, eine Einheit der Verwaltung herzustellen, soweit sie unabweisbar nothwendig ist, ohne dem einen oder andern Theil Gewalt anzuthun. Ueber das, was von oben herab zur Aufrechterhaltung der einheitlichen Staatsverwaltung nothwendig ist, wird immer zuerst wol die Stimme der Staatsregierung ins Gewicht fallen. Ueber das, was von unten herauf in der persönlichen Verwaltung des obrigkeitlichen Amtes ausführbar ist, wird immer zunächst die Stimme der Vertreter und der provinziellen Organe der entsprechenden Landestheile zu hören sein. Der ernste gewissenhafte Sinn, der unter zahllosen Zweifeln ausdauernd, im Osten ein lebensfähiges Ganzes zu

Stande gebracht hat, wird es auch hier so zu Stande bringen, daß der Mitwirkung des bürgerlichen Elements ein bedeutungsvoller Platz gewonnen wird — weiter gehend als im Augenblick, wo noch der rechte Glaube zu fehlen scheint. Wie überall, wo Politik und Verwaltungsrecht zusammentreffen, wird die Ausführung über die anfänglichen Ideen wol hinausgehen. Ueber das aber, was für die Bildung gemischter Behörden in den Mittelinstanzen das Angemessene ist, müssen vorzugsweise die Erfahrungen der Kreisordnungsprovinzen entscheiden, wenn man sie im Zusammenhang ihrer Entstehung und Wirksamkeit würdigt; nicht aber umgekehrt die Vorstellungen der westlichen Provinzen, welche die neuen Institutionen in ihrer praktischen Wirksamkeit noch nicht kennen.

VIII.

Die neuen Vorlagen der preußischen Staatsregierung hielten die obigen Gesichtspunkte inne. Sie wollten im Osten mit einiger Vereinfachung und Grenzregulirung das neugestaltete System der Selbstverwaltung festhalten, im Westen und in der Provinz Posen nur eine Gleichheit der Organe der *unmittelbaren* Regierungsverwaltung herstellen, für eine verschiedene Gestaltung der Localämter und der Betheiligung des bürgerlichen Elements daran den nöthigen Raum lassen, die Verwaltungs*rechtsprechung* mit bürgerlichen Beisitzern in ihren höhern Instanzen aber sogleich durchführen und in den untern Instanzen sich ad interim mit einem System der Präfectur begnügen, bis der zusammenhängende Unterbau in den einzelnen Provinzen ausgeführt sein würde.

Eine Verständigung über solche Gesetzesvorlagen war für die Volksvertretung keine leichte. Es schien, als ob in einer Commission, die zur einen Hälfte aus den Kreisordnungsprovinzen, zur andern aus den übrigen sechs Provinzen hervorgegangen war, zwei geschlossene Grundauffassungen einander unmittelbar gegenübertreten mußten, die in wenigen Wochen zu einer Verständigung kaum gelangen konnten.

Es entstand daraus die Gefahr der Bildung von Mehrheitsbeschlüssen, die aus sehr verschiedenartigen Gesichtspunkten, ja sogar aus zwei grundsätzlich entgegengesetzten Systemen entsprangen. Die Gefahr solcher Combinationen ließ sich nur verhüten, wenn man bei Berathung von organischen Verwaltungsgesetzen der *Regierungsvorlage* den Vor-

tritt ließ, der ihr gebührte. Geſetzentwürfe dieſer Art (in weſentlicher Verſchiedenheit von der Intereſſengeſetzgebung wie auch von der Juſtizgeſetzgebung) müſſen von derjenigen Stelle ausgehen, welcher die einheitliche verantwortliche Handhabung der Verwaltungsgeſetze obliegt, worauf auch der Parlamentsgebrauch beruht, für Organiſationsgeſetze der Verwaltung dem Miniſterium die ausſchließliche Initiative zu laſſen.

Die Commiſſion hatte dieſem Geſichtspunkte eine achtungsvolle Rückſicht widerfahren laſſen. Auf Grundlage der beſtehenden Einrichtungen war eine ruhige, ſachliche Verhandlung leichter möglich als in den frühern Stadien des Streits. Die alten Gegenſätze zwiſchen Stadt und Land traten in viel gemäßigtern Anträgen hervor als in frühern Jahren. Die Zuſammenſtellung der Beſchlüſſe erſter Leſung ergab eine ungewöhnliche Enthaltſamkeit in Abänderungsvorſchlägen.

Wenn eine Ausnahme davon die im Eingang erörterte Geſtaltung des Bezirksausſchuſſes machte, ſo beruhte dieſelbe theils auf der beſonders ſtreitigen Natur dieſer Frage, in welcher die Grundvorſtellungen der Beamtenverwaltung und der Selbſtverwaltung aufeinanderſtoßen, theils auch darauf, daß dieſe Frage durch die zeitigen Parteiſtellungen am ſtärkſten in Mitleidenſchaft gezogen worden war.

Die Stellung des Bezirksrathes und des Bezirksverwaltungsgerichts hatte ſich mit den jüngſten Parteiphaſen und Landtagswahlen in weiten Kreiſen verflochten. Die Verſuchung, jede Unbequemlichkeit und Unzufriedenheit, welche Verwaltungsreformen im Gefolge führen, für die Wahlen nutzbar zu machen, iſt allzu groß, um nicht unwiderſtehlich zu wirken. Man hatte den Wählern die leicht glaubliche Mittheilung zu machen, daß die Schuld der unbefriedigenden wirthſchaftlichen Zuſtände in Stadt und Land an den zahlloſen Geſetzen liege, mit denen der „unleidliche Doctrinarismus“ der Gegenpartei das Land überſchwemme, welcher überall Neuerungen bringe, die dem Bürger und Bauer nur Geld koſten, welcher überall nur Weiterungen ſchaffe, in denen niemand mehr ſich zurechtzufinden wiſſe. Die „complicirte“ Geſtalt der neuen Selbſtverwaltungskörper bot dafür ein dankbares Feld. Die Selbſtverwaltung war von dieſer Seite ſchon bei ihrem Entſtehen als eine Einrichtung dargeſtellt worden, welche „den Bauern viel Geld koſten würde“, im Unterſchied von der wohlbewährten Gutspolizei. Kein Punkt konnte dies anſchaulicher machen, als die Trennung von Bezirksrath und Bezirksverwaltungsgericht, über die von Anfang an ſo verſchiedene Meinungen

walteten, bei der manche hervorragende Politiker in den frühern Gesetzberathungen überstimmt, aber nicht überzeugt worden waren, die vom Gesichtspunkt der Regierungscollegien wie der wirthschaftlichen Communalverwaltung aus als eine unnöthige Spaltung erscheinen konnte.

Bei dieser Sachlage wurde der für Verwaltungsgesetze besonders bedenkliche Weg eingeschlagen, sich vorweg über Resolutionen zu verständigen, die aus verschiedenen Gesichtspunkten — solange das „Wie" vorbehalten blieb — sich zu dem Majoritätsbeschluß einigten:

Der Bezirksrath soll mit dem Bezirksverwaltungsgericht zu einem Bezirksausschuß vereinigt werden.

Alle Gesichtspunkte, welche dafür geltend zu machen sind, waren in den Verhandlungen von 1875 bereits erörtert. Keiner dieser Gründe hatte bei einer ernsten zusammenhängenden Gesetzberathung den Ausschlag gegeben. In einer Vorberathung konnten aber diese Gründe immerhin genügen für eine übereilte Resolution.

Es sollte „ein ganz unerträglicher Zustand sein, daß Landrath und Kreisausschuß in Beschluß- und Streitsachen zur Zeit zwei verschiedenen Behörden unterstellt werden", — während doch der intendirte „Bezirksausschuß" ganz in derselben zwiespaltigen Weise dem Provinzialrath und dem Oberverwaltungsgericht unterstellt werden sollte. Die Regierungspräsidenten müssen sich das schon gefallen lassen; nur die Landräthe nicht. Der Gesichtspunkt der Einheit oder der Trennung kann in Fragen dieser Art doch überhaupt nichts entscheiden. Gar viele Geschäfte sind im Landrathsamt mit Recht vereint, in der Bezirksinstanz sachgemäß unter verschiedene Behörden vertheilt. Das in der Bezirksinstanz Vereinigte erscheint in der Ministerialinstanz wieder geschieden, oder auch umgekehrt. Die Natur der öffentlichen Geschäfte wird über die Stellung der Beamten entscheiden müssen, nicht aber umgekehrt.

„Das Publikum wisse sich in dem neuen Behördensystem nicht mehr zurechtzufinden, niemand wisse mehr, wohin er seine Eingaben zu richten habe" — während doch schon das ältere Behördensystem nichts weniger als einfach war und auch die Regierungen selbstständige Abtheilungen bildeten. Man beseitigte früher diesen „Nothstand" einfach dadurch, daß man die Eingaben an eine einheitliche Adresse gelangen ließ, oder daß die misverständlich angegangene Behörde solche an die rechte Adresse schickte. Es wird dies auch in den neuen Einrichtungen ausführbar sein.

„Die Trennung von Beschluß- und Streitsachen führe zu einer Einseitigkeit der Behandlung, und werde namentlich in den Verwaltungsgerichten zu einer öden, trostlosen Beschäftigung und zu einem Actenformalismus.“ — Hier wurde es sichtbar, daß beide Theile bei ihrem Streit ganz verschiedenartige Einrichtungen vor Augen hatten. Man konnte so etwas eben nur behaupten, wenn man lediglich Regierungscollegien vor Augen hatte. Für den Berufsbeamten ist eine vielseitige Beschäftigung, sei es successiv oder gleichzeitig, gewiß wünschenswerth, um seine Verwendbarkeit im Amt zu fördern und um ihm eine gewisse Uebersicht über den Verwaltungsorganismus zu wahren. Für den Laien-Beisitzer ist dies überhaupt nicht zu erreichen, mag man ihn in Beschlußsachen, oder in Streitsachen, oder in beiden umschichtig zuziehen. Die Mitwirkung des Laienelements ist aus andern Gesichtspunkten wünschenswerth, jedenfalls aber nicht, um ihn zu einem Geschäftsmann auszubilden, wie einen Regierungsassessor. Im Gegentheil, das Durcheinander der Geschäfte, welches den geschulten Beamten im Collegium nicht stört, wird für den nichtgeschulten Beisitzer eher verwirrend wirken. Unsere Landräthe wissen, wie schwer es hält zu verhüten, daß in der Beurtheilung der Streitsachen für den Laien nicht die Rechtsfrage mit der Zweckmäßigkeitsfrage durcheinanderlaufe, in den Beschlußsachen umgekehrt. Es hat das weniger auf sich im Kreisausschuß wegen der geringen Zahl von Streitsachen und wegen ihrer überwiegend einfachen Natur. Wo aber in der obern Instanz Beschluß- und Streitsachen in ungefähr gleich großen Massen zusammentreffen, und die Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit um mehre Linien schärfer sich scheiden, empfiehlt es sich gewiß nicht, dem ungeschulten Beisitzer solche Fragen umschichtig vorzulegen. Noch weniger entspricht es aber der Wirklichkeit, die Thätigkeit im Verwaltungsstreitverfahren als eine „einseitige, dürre, öde Beschäftigung“ anzusehen. Das Gebiet der Streitsachen bringt vielmehr durch die vielseitige contradictorische Verhandlung den Beruf und Geist der Verwaltung in der lebendigsten Weise zur Anschauung, gewährt in jeder Verhandlung nicht blos dem Einzelnen, sondern ebenso dem öffentlichen Interesse die vollste Darlegung nach dem Sinn der Gesetze, und bietet selbst dem geschulten Verwaltungsbeamten an jedem Sitzungstage neue Gesichtspunkte dar, auf welche man im laufenden Decernat nicht zu achten pflegt. Wäre jene Auffassung richtig, so müßten die Oberverwaltungsgerichte Deutschlands in kürzester Zeit zu wahren Petrefacten werden. Es verhält sich aber

mit jenem Gesichtspunkt nicht anders als mit dem ewigen Vorwurf der „Verknöcherung" unserer Juristen in ihren Acten.

Endlich sollte „die Einheit der Verwaltung und die Autorität der Regierungspräsidenten erschüttert werden durch die Nebenordnung eines selbständigen, von der laufenden Verwaltung abgetrennten Verwaltungsgerichts". — Es erschien das als ein nicht leichter Vorwurf gegen den Standpunkt der Staatsregierung. — Allein es handelt sich in der Verwaltungsrechtsprechung doch nicht um die Handhabung der einheitlichen Verwaltungsmaximen, sondern um die Nachprüfung einer einzelnen Verfügung vom Standpunkte des Gesetzes, welche dem Betheiligten nun einmal als sein Recht zugesichert worden ist. Die Einheit und Autorität der Verwaltung wird keineswegs alterirt, wenn man die einheitliche Handhabung der Gesetze durch Einrichtungen sichert, die eine incorrecte Verfügung in Uebereinstimmung mit den Gesetzen bringen. Diese allen ausgebildeten Verwaltungssystemen bekannte Controle dans l'intérêt de la loi verstößt gegen die Autorität des Präsidenten ebenso wenig, wie früher die selbständigere Stellung des Justitiars bei den Regierungen, an dessen Stelle das Bezirksverwaltungsgericht steht, nur mit dem Unterschiede, daß es volles Gehör und zuverlässige Beweisaufnahmen gewährt. Selbst die Autorität der höchsten Diener des Staats gilt nicht als verletzt durch die Nebenordnung eines Staatsraths oder einer Oberrechnungskammer. Jener Standpunkt, der in jedem Vorbehalt eines Rechtswegs, in jeder nebengeordneten Controle einzelner Verwaltungsacte, einen persönlichen „Vorgesetzten" sieht, ist doch wol die wirkliche Bureaukratie, welche selbst herrschen will an Stelle des Gesetzes, dessen Wahrung die alleinige, engbegrenzte Aufgabe aller Rechtscontrolen ist!

Da es nun aber jederzeit leichter ist, Resolutionen als Gesetze zu beschließen, so traten jener allgemeinen Idee der Vereinigung alle Hindernisse entgegen, welche nach mehrjährigen Erfahrungen eben zu den jetzt bestehenden Einrichtungen geführt haben. Die Schwierigkeiten einer Gesetzesfassung haben sich von Schritt zu Schritt gehäuft und in der Commission drei Minoritäten von ungefähr gleicher Stärke gebildet.

Die eine Partei wollte den bestehenden Bezirksrath und das Bezirksverwaltungsgesetz unverändert bestehen lassen und nur dem Regierungspräsidenten eine formelle Aufsicht über den Geschäftsgang und das Bureauwesen vorbehalten, auch die für kleine Bezirke rathsame Iden-

tität der bürgerlichen Beisitzer in Bezirksrath und in Bezirksverwaltungsgericht nach Möglichkeit fördern.

Die Anhänger der strengen Union dagegen verlangten eine „Einheit an Haupt und Gliedern", welche auf kürzestem und einfachstem Wege den bisherigen Bezirksrath auch zum Bezirksverwaltungsgericht machen sollte. Alle Rechtsbedenken dagegen sind ungehört geblieben. Die Reichs-Justizcommission hatte sich ihrer Zeit überzeugt, daß es in der Rechtsprechung kein schlimmeres Verhältniß geben kann, als wenn Richter für den einzelnen Fall ausgewählt werden nach Maßgabe ihrer schon bekannten persönlichen Meinung. Wird dies Verfahren nur ein- oder zweimal nach außen hin sichtbar, so gilt die Möglichkeit für eine Gewißheit und zerstört jeden Glauben an eine solche Rechtsprechung. Man konnte doch nicht so rasch vergessen, daß ein Misgriff dieser Art Preußen seinen höchsten Gerichtshof gekostet und zu einer Umarbeitung des deutschen Gerichtsverfassungsgesetzes geführt hat, um jeder Gerichtsabtheilung einen ständigen Vorsitzenden, ständige Beisitzer und einen festen Kreis von Spruchsachen zu sichern. Dies war ein Hauptzweck der Justizgesetze in Deutschland von jeher gewesen. Sollen Verwaltungsbeamte ihren Platz in der Verwaltungsrechtsprechung behaupten, an dem sie unentbehrlich sind, so durfte man die Frage nach den wesentlichen Erfordernissen einer Rechtsprechung doch nicht, dank der Arbeitstheilung, nur als Sache der Justiz ansehen, welche einen Verwaltungsbeamten nichts anginge. Vielmehr ist auch bei dem obersten Verwaltungsgerichtshof in Preußen sofort dieselbe stricte Observanz eingeführt worden. — Nach jenen Vorschlägen sollte nun aber das oben bezeichnete Misverhältniß wirklich eintreten, d. h. der Verwaltungschef (Regierungspräsident) nicht nur selbst zu Gericht sitzen, sondern er sollte auch durch die Ansetzung der Termine die Besetzung des Gerichts für den Einzelfall in der Hand behalten. Er, der als verantwortlicher Leiter der Verwaltung über wichtigere Streitfragen des Polizei-, Finanz-, Aufsichtsrechts eine feste Meinung hat und haben soll, der die Ansichten des beisitzenden Justitiars wie dessen Stellvertreters kennt, und aus dem Geschäftsgang kennen muß, sollte bestimmen, ob eine wichtige Streitsache in einer Sitzung verhandelt wird, in der er selbst und der ihm zustimmende Justitiar zu Gericht sitzt, — oder ob die Sache auf einen Termin zu setzen, in welchem sein dissentirender Stellvertreter den Vorsitz führt, mit einem oder zwei Beisitzern, deren entgegengesetzte Rechtsauffassung er kennt oder voraussetzt. Alle Einwürfe dagegen

sollten sich damit erledigen, daß der Regierungspräsident ein ehrenwerther, vertrauenswürdiger Mann sei. Das Festhalten dieses Standpunktes durch alle Stadien der Commissionsverhandlung war sicher ein Beweis, wie schwer der Gedanke eines Rechts und einer Rechtsprechung noch heute in der Verwaltung zur Geltung kommt; zugleich ein Beleg für die äußerste Unklarheit einer Politik, die sich von einem vermeintlichen conservativen Standpunkte aus der Regierungsvorlage gegenüberstellte.

Nach einem dritten *vermittelnden Standpunkt* sollte der Bezirksausschuß als eine *einheitliche Behörde gedacht* werden, aber so, daß in Streitsachen ein Gerichtsdirector den Vorsitz führt. Die Behörde sollte also, um ein Mitglied vermehrt, bestehen: aus dem Regierungspräsidenten resp. dessen Stellvertreter; einem höhern Verwaltungsbeamten (in der Regel als Gerichtsdirector) resp. dessen Vertreter; einem richterlichen Beamten, und drei bürgerlichen Beisitzern resp. Stellvertretern.*) Es sollte also für die Rechtsprechung eine ständige Besetzung gewahrt bleiben, aber die anstößigen Namen Bezirksrath und Bezirksverwaltungsgericht sollten verschwinden, und um die erstrebte Einheit zu erreichen, sollte der Regierungspräsident auch als Haupt der rechtsprechenden Behörde angesehen werden. Der Bezirksausschuß soll als *eine* Behörde gedacht werden mit wechselndem Vorsitz.

In dieser Gestalt hat schließlich die Commission den Vermittlungsvorschlag mit beinahe zwei Drittel der Stimmen angenommen, nachdem die Anhänger der völligen Vereinigung beider Behörden unter Protest erklärt hatten, daß sie sich als Nothbehelf dieser Meinung anschlössen. Die ursprünglichen Vertreter des Vorschlags sahen diese Gestalt als ein billiges Compromiß an, welches die *Einheit* der Bezirksbehörde wahren, und doch die *Selbständigkeit* einer Verwaltungsrechtsprechung nicht gefährden würde.

Ob der letztere Zweck, die Unabhängigkeit des Verwaltungsgerichts

---

*) Hier wie oben S. 3 ist die regelmäßige Formation der Behörde in ihrer *beschlußfähigen* Gestalt ins Auge gefaßt. Es werden zwar nach dem Gesetz *vier* bürgerliche Beisitzer gewählt, von denen aber nur *drei* ein Stimmrecht führen. Nach dem Gesetzvorschlag kann auch der richterliche Beamte statt des höhern Verwaltungsbeamten den Vorsitz als „Gerichtsdirector" führen; doch wird dies nach den bisherigen Erfahrungen kaum jemals geschehen, auch kaum rathsam sein.

intact zu halten, damit wirklich erreicht war, mußte ernsten Zweifeln unterliegen, wenn man erwog, daß der Gerichtsdirector gleichzeitig als ständiger Beisitzer des Regierungspräsidenten in Beschlußsachen und in kleinen Bezirken auch als vortragender Rath in manchen anderen Functionen beschäftigt werden sollte. Dazu träte eine bedenkliche Einwirkung des Verwaltungschefs auf die Besetzung der rechtsprechenden Behörde im einzelnen Falle, sofern der Gerichtsdirector die Termine „im Einvernehmen mit dem Präsidenten" anberaumen sollte. Die deutschen Maximen über die Besetzung einer rechtsprechenden Behörde haben solche Combinationen stets mit einem berechtigten Mistrauen angesehen.

Noch zweifelhafter erschien aber die Erreichung des ersteren Zwecks: einer wirklichen Einheit der Behörde. Nicht ohne Bitterkeit wurde von der strengen Unionspartei jener Vorschlag als eine Halbheit bezeichnet, die einen leeren Namen schaffe, ohne in der Sache Nennenswerthes zu ändern. Um aber dem Vorschlag nicht unrecht zu thun, wird man anerkennen müssen, daß er außer der Namensänderung auch einige praktische Aenderungen herbeiführen würde, es fragt sich nur, ob Verbesserungen.

Die erste praktische Folge wäre eine sehr unerwünschte Beschränkung in der Auswahl der geeigneten Personen. Zunächst würden die bisher vorhandenen Bezirksverwaltungsgerichte mit ihren Directoren (welche durch ihre geschäftstüchtige Leitung diese Gerichte erst in Gang gebracht haben) in den neuen „Bezirksausschuß" übergehen. Dann fehlt aber der in Communalaufsichtssachen erfahrene Regierungsrath, der für den Präsidenten als Beisitzer in Beschlußsachen unentbehrlich ist, um so unentbehrlicher, als künftig sämmtliche Communalaufsichtssachen der Städte zu den „Beschlußsachen" hinzukommen. Will man, um für diesen Rath Platz zu machen, den bisherigen Gerichtsdirector beseitigen, so verliert man einen erprobten Leiter der Gerichtsverhandlungen, der weder durch den Communaldecernenten noch durch den Gerichtsrath zu ersetzen ist. Unverkennbar muß für die beiden gleich umfangreichen und gleich wichtigen Zweige der Behörde gleichmäßig gesorgt werden. Man bedarf einer Specialität ebenso für das Communaldecernat wie für die Gerichtsleitung gleich dringend. Da solche aber selten oder nie in einer Person zu finden ist, kommt man immer wieder auf die bisherige Einrichtung zurück. — Schwierigkeiten anderer Art würden für die Wahl der bürgerlichen Beisitzer entstehen. Nach der bisherigen Erfahrung ist manches sehr geeignete Mitglied bereit in das

Bezirksverwaltungsgericht einzutreten, will aber nicht in den Bezirksrath; zuweilen auch umgekehrt. Zwingt man nun das Mitglied, die Wahl immer für beide Functionen anzunehmen, so wird es überhaupt eine Wahl nicht annehmen, und man wird geeignete Mitglieder noch schwerer finden als bisher. Die Idee, daß man den Zwang zur Annahme für diese Elite von höchsten Stellen der Selbstverwaltung wirksam geltend machen könnte, würde man wol nach einem ersten Versuch aufgeben. Es ist vielleicht die beste Eigenschaft des jetzt geltenden Gesetzes, daß es bei gleicher Organisation für örtliche und persönliche Verhältnisse einen gewissen Spielraum läßt.

Die zweite praktische Aenderung wäre, daß der Bezirksausschuß genöthigt sein soll, seine Beschluß- und Streitsachen promiscue zu behandeln. Da nun aber (mit einer oder zwei Ausnahmen) durch das Uebermaß der Geschäfte in unseren großen Regierungsbezirken die Bildung zweier Abtheilungen unbedingt nothwendig wird, so läge die Arbeitstheilung nahe, daß wie bisher der Regierungspräsident mit dem die Communalsachen bearbeitenden Regierungsrathe und drei Beisitzern die Communalaufsichtssachen, der Gerichtsdirector, der richterliche Beamte und drei Beisitzer in öffentlicher Sitzung die Spruchsachen erledigten. Dies an sich verständige Resultat soll nun aber um jeden Preis verhütet werden. Nach dem Kompromißbeschluß sollen vielmehr durch königliche Verordnung die Geschäfte dann quer durchgetheilt werden, sodaß gewisse Landrathskreise der einen, gewisse Kreise der andern Abtheilung überwiesen würden. Der geschäftlichen Ausbildung des Personals wegen sollen beiderlei Sachen stets zusammenbleiben, sodaß (infolge der Intervalle, welche durch den Ausfall und die unberechenbare Dauer der Termine entstehen) wie in den Klassen unserer Schulanstalten die Ordinarien etwa stundenweise wechseln. Erst verhandelt der Regierungspräsident in Beschlußsachen, und der richterliche Beamte versucht sich anderweit zu beschäftigen. In der zweiten Stunde verschwindet der Präsident, macht dem Gerichtsdirector und dem Richter Platz und beschäftigt sich anderweitig. In der ersten Stunde bleiben die Thüren verschlossen, in der zweiten werden sie geöffnet, weil jetzt über streitige Sachen verhandelt wird. Und so geht es weiter die Sitzungsstunden hindurch. Die beisitzenden Laien haben aus dem wechselnden Director und aus der Oeffnung oder Schließung der Thüren zu entnehmen, daß jetzt eine Spruchsache, jetzt eine Beschlußsache verhandelt wird; wobei freilich zu befürchten ist, daß weniger

der pädagogische Zweck der vielseitigen Geschäftsbildung erreicht wird, als daß der beisitzende Laie nach einigen Schichtwechseln die Gesichtspunkte der Spruchsachen und der Aufsichtssachen völlig vermengt.

Eine dritte praktische Folge wären bedenkliche Competenzconflicte. Was sollte in den sehr häufigen Fällen geschehen, wo es streitig wird, ob eine Sache beim Kreisausschuß als Streitsache oder als Beschlußsache mit Recht oder mit Unrecht behandelt worden ist, oder ob sie in erster Instanz bei der Bezirksbehörde als Streitsache oder als Beschlußsache behandelt werden soll? Soll hier der Präsident „im Einvernehmen mit dem Gerichtsdirector" entscheiden, oder in Ermangelung eines Einvernehmens der Regierungspräsident allein: so stände es im persönlichen Ermessen eines oder zweier Beamten, ob dem Betheiligten überhaupt ein Klagschutz gewährt wird oder nicht. Sollte dagegen ein Schutz gewährt werden, so müßte ein Conflictsverfahren (Gesetz vom 3. Juli 1875, §. 83) eingeschoben werden, welches umständlicher und lästiger wäre als die jetzt vorkommenden Zurückverweisungen. Es würden auch noch andere Verlegenheiten aus der „allgemeinen Leitung" der Geschäfte durch den Präsidenten „im Einvernehmen mit dem Director entstehen", wenn dies Einvernehmen fehlt. Es müßten ferner die bisherigen Klagen gegen den Regierungspräsidenten, sowie Klagen des letztern beim Bezirksverwaltungsgericht, in Wegfall kommen (vgl. §§. 131. 129. 149. 150 des Zuständigkeitsgesetzes und das Disciplinarverfahren gegen Mitglieder des Bezirksraths und Provinzialraths).

Der vierte praktische Erfolg wäre die Nothwendigkeit einer redactionellen Umarbeitung aller bisherigen Verwaltungsgesetze und der neuen Entwürfe. Die Worte Bezirksrath, Bezirksverwaltungsgericht, Beschlußbehörden u. s. w. müßten überall getilgt und durch Umschreibungen ersetzt werden. Es dürfte z. B. nur durch Umschreibung gesagt werden, daß die Behörde in Beschlußsachen mit fünf Mitgliedern, als Gerichtshof mit drei Mitgliedern beschlußfähig ist. Schon in dem vorliegenden Gesetzentwurf hat die Commission 25 Paragraphen zur Erreichung dieses Erfolges abändern müssen. Vor allem müßte das Competenzgesetz von 1876 danach umgearbeitet werden. Und dennoch würde mit dieser Sprachreinigung der Zweck der Vereinfachung nicht zu erreichen sein. Zunächst würde es sicher nicht zur Klärung der Begriffe dienen, wenn der Name Bezirksausschuß hier ausschließlich die obrigkeitliche Verwaltung, dort der Name Provinzialausschuß umgekehrt nur die wirth-

schaftliche Communalverwaltung bezeichnen soll. Der neue Name „Bezirksausschuß" würde aber die verpönten Namen „Bezirksrath" und „Bezirksverwaltungsgericht" aus dem Sprachgebrauch überhaupt nicht mehr verdrängen. Da in der Sache selbst ein zwingender Unterschied bleibt, ob eine Sache im „Bezirksausschuß" öffentlich oder nicht öffentlich, ob sie mit oder ohne Parteien, ob sie nach Zweckmäßigkeits- oder nach rechtlichen Gründen zu verhandeln ist, würde kein Betheiligter oder Unbetheiligter es sich nehmen lassen, die Behörde in der einen Stellung Verwaltungsgericht, in der andern Bezirksrath zu nennen, nachdem diese Bezeichnungen schon seit Jahren gangbar sind. Man hätte statt zweier Namen nun drei, deren Verhältniß zueinander nur für ein sehr eingehendes Studium verständlich wäre.

Würde durch alle diese Aenderungen irgend ein praktischer Zweck erreicht, als zunächst nur eine Verwirrung des Sprachgebrauchs, der Begriffe und der Geschäftsführung? Vielleicht doch! Wenn nämlich um diesen Preis unsere Einrichtungen auf die westlichen Provinzen wirklich ausgedehnt würden. Um den Intentionen dieser Seite entgegenzukommen, wäre gewiß auch ein theilweiser Rückschritt, selbst ein namhaftes Opfer gerechtfertigt. Allein auch dies sollte nicht geschehen. Für die westlichen Provinzen sollte zur Zeit alles beim Alten bleiben, nur sollte schon jetzt der gesetzliche Zustand der Kreisordnungsprovinzen nach der Kette widerstreitender Vorstellungen corrigirt werden, die sich aus der bisherigen Verwaltung jener Landestheile durch Regierungscollegien ergibt. Ein solches Verlangen war doch wol weder gerecht noch billig. Die neuen Provinzen haben in der Generaldebatte (Stenographischer Bericht, S. 929) mit Recht dagegen protestirt, „einen Rock anzuziehen, der ihnen nicht paßt". Die alten Provinzen würden mit gleichem Recht sich für ein Kleidungsstück bedanken, welches ihnen halb aus dem eigenen, halb aus einem fremden Rock zusammengenäht werden soll.

Es sind dies Resultate einer mit aller Gründlichkeit und Umsicht geführten Verhandlung, wie sie entstehen, wenn zwei auf sehr verschiedenen Standpunkten stehende Minoritäten sich vereinigen, um zu einem positiven Resultat zu kommen. Es entstehen in Organisationsgesetzen aus den formalen Mehrheitsbeschlüssen nur immer neue Widersprüche.

Wenn es um jeden Preis nothwendig schien, eine Vereinigung zweier Behörden zu erzwingen, so gab es dazu wol einen geeignetern Gegenstand. In dem Provinzialrathe und in dem Provinzial-

ausſchuſſe waren gegen die ſonſtigen Grundſätze Beſchlußſachen und Communalverwaltungsſachen auseinandergeriſſen, obwol ſie ſich zu einer gleichen Behandlung in den Geſchäftsformen wie in den Grundſätzen, in den oberen wie in den unteren Inſtanzen, eignen. Der Zwieſpalt war bisher nur dadurch gut gemacht, daß dieſelben Perſonen, welche den Provinzialausſchuß bilden, zugleich als Mitglieder und Stellvertreter des Bezirksrathes gewählt werden. Eine Anomalie konnte man nur darin finden, daß die entſcheidende Mehrheit der Mitglieder des Provinzialrathes, der die Verwaltungsgeſetze des Staats endgültig handhabt, ausſchließlich durch Wahlen deſignirt wird, ohne der Staatsverwaltung irgend einen Antheil an der Ernennung oder eine Beſtätigung zu gewähren. Es wäre denkbar geweſen, daß etwa von conſervativer Seite hier ein Antrag auf Correctur geſtellt wäre. Allein gerade das Gegentheil iſt in den Commiſſionsvorſchlägen geſchehen. Man hat den Uebelſtand bemerkt, daß in dem Provinzialausſchuß nicht immer ſolche Perſonen gewählt werden, die ſich für die Geſchäfte des Provinzialrathes eignen, und hat die Abhülfe dafür darin zu finden geglaubt, daß fortan auch andere Mitglieder, welche nicht zum Provinzialausſchuß gehören, in den Provinzialrath gewählt werden können. Danach kann der Provinzialrath wirklich aus völlig anderen Perſonen beſtehen als der Provinzialausſchuß, und damit ein Antagonismus in der Staats- und Communalverwaltung der Provinz entſtehen, deſſen Verhütung eine Hauptaufgabe der deutſchen Communalgeſetzgebung jederzeit geweſen iſt. Da alſo, wo nach Rechts- und Verwaltungsgrundſätzen eine Trennung der Behörden geboten iſt, ſollte die Einheit erzwungen werden. Da, wo nach den Grundſätzen der deutſchen Communalordnung die Einheit aufrecht zu erhalten iſt, ſollte ſie aufgehoben und ein Zwieſpalt geſchaffen werden, welcher den Oberpräſidenten und den Landesdirector mit zwei völlig getrennten Körperſchaften einander gegenüberſtellt.

IX.

Das ſchließliche Reſultat eines Streits, welcher Monate hindurch im Vordergrund aller Meinungsverſchiedenheit über die neuen Regierungsvorlagen geſtanden hatte, iſt geweſen, daß im Hauſe der Abgeordneten die Beibehaltung der bisherigen Geſtaltung der Mittelinſtanz im Bezirksrath und Bezirksverwaltungsgericht

mit etwa $^5/_6$ der Stimmen beſchloſſen, und auch im Herrenhaus ein Antrag auf Abänderung der jetzigen Einrichtungen nicht wieder aufgenommen worden iſt. Die Gegnerſchaft gegen die Vorſchläge der Commiſſion war in einer Ruhepauſe von mehren Monaten ſo gewachſen, daß beim Beginn der Berathungen am 21. Mai 1880 ſich 12 Redner gegen, kein Redner für die Commiſſionsvorſchläge einſchreiben ließ.[9])

Es wäre indeſſen ein allzu raſcher Schluß, wenn man annehmen wollte, daß der beſtrittenſte Theil der preußiſchen Verwaltungsreform, die Geſtaltung der Mittelinſtanz, einer weiteren Anfechtung überhoben und für alle Zukunft ſicher geſtellt ſei. Die Gründe, aus welchen ſich die Mehrzahl der Redner für die Beibehaltung des Beſtehenden erklärt hat, laſſen die Wiederkehr neuer Anfechtungen offen, und beſtätigen noch immer die Wahrnehmung, daß der tiefgehende Wandel in der Geſtaltung unſeres ganzen öffentlichen Lebens das Verſtändniß und die Achtung vor dem Rechte in allen Schichten der Geſellſchaft erſchüttert hat. In der unfertigen Geſtaltung unſeres Parteiweſens war es die conſervative Seite des Hauſes, welche ſtandhaft dabei verblieb, daß der Regierungspräſident der eigentliche geborene Vorſitzende eines Verwaltungsgerichts ſein müſſe, daß die perſönliche Unabhängigkeit des Perſonals und die ſtändige Beſetzung eines Verwaltungsgerichts nicht weſentliche Erforderniſſe einer Rechtſprechung ſeien, während ſogar in Frankreich ſchon ſeit Jahrzehnten es ziemlich feſter Gebrauch iſt, daß der Präfect ſchicklicherweiſe an den Berathungen und Entſcheidungen des Präfecturraths nicht perſönlich theilnimmt.

Die geſammte Discuſſion der ſorgfältig ausgearbeiteten, mit Geſchick und Ausdauer vertretenen Regierungsvorlage gibt ein lebendiges Bild von den Schwierigkeiten einer Verwaltungsgeſetzgebung in Preußen (im Unterſchied von den gleichartiger formirten deutſchen Mittelſtaaten), weil in dem deutſchen Großſtaat die geſellſchaftlichen Gegenſätze wie die Amtsformationen ſo weit auseinander liegen, wie ſie in Deutſchland zur Zeit auseinander gehen können. Die Kenntniſſe und Erfahrungen des Berufsbeamten können naturgemäß bei Verwaltungsgeſetzen mit Recht den nächſten Anſpruch auf Gehör erheben. Allein der Landrath, der Regierungsdecernent, der Bürgermeiſter, der Civilrichter ſehen das Ganze der Verwaltung aus einem verſchiedenen Geſichtswinkel und hadern am lebhafteſten unter ſich; jeder mit dem Anſpruch, von ſeinem Standpunkt aus das Ganze beſonders „praktiſch“ anzuſehen. Damit durchkreuzen ſich die tiefgehenden Ver-

ſchiedenheiten der Lokalverwaltung in den öſtlichen und in den weſtlichen Landestheilen, deren Amtsverfaſſung und Landbürgermeiſterei den geſellſchaftlichen Auffaſſungen eine ganz andere Richtung gibt. Mit dieſen Gegenſätzen gehen dann die allgemeinen politiſchen Richtungen conſervativer, conſtitutioneller, demokratiſcher Richtung ihre weiteren Verbindungen ein, ſo daß die Abſtimmungsliſten über die Fragen der Verwaltungsorganiſation die überraſchendſten Combinationen ergeben.

Der Fortſchritt der Entwickelung zeigt ſich indeſſen darin, daß die allgemeine Gegnerſchaft, mit der die Verwaltungsreform im Jahre 1868 begann (wo buchſtäblich alle Parteirichtungen und alle Beamtenkreiſe ihre Gegner waren), ſich allmählich mehr ſpecialiſirt, in engere Kreiſe zurückzieht, und in manchen Fragen nur noch eine individuelle Gegnerſchaft hat, die von Zeit zu Zeit in den Parlamentsdebatten ihr Licht leuchten läßt. Die kerngeſunde Natur des preußiſchen Verwaltungsorganismus bekundet ſich wohl durch keinen Umſtand überzeugender als durch die Hunderte von Amendements, welche dieſe Verwaltungsgeſetzgebung im Herrenhaus und Abgeordnetenhaus überſtanden hat, ohne ihre urſprüngliche Phyſiognomie und ihre Lebensfähigkeit zu verlieren.

Wenn ein langer, in manchen Zeitpunkten heftiger Streit jetzt mit weſentlich unveränderter Annahme ſo wichtiger Regierungsvorlagen endet, ſo iſt ein ſolcher Erfolg der unter dieſen Umſtänden günſtigſte. Er wird der Staatsregierung, welche organiſche Verwaltungsgeſetze ihn ihrer inneren Einheit aufrecht erhalten muß, die Gewißheit geben, daß eine beſonnene feſte Vertretung des Beſtehenden auch in Zukunft Ausſicht auf Erfolg hat. Von beſonderem Werth iſt die erneute Beſtätigung des Grundſyſtems der Reform an dem Vorabend ihrer Ausdehnung auf die weſtlichen Provinzen, denen zu Liebe jener weittragende, ſchließlich verunglückte Compromißvorſchlag gemacht war, deſſen Ausgang keine Einladung zu neuen Verſuchen enthält.

Für alle Theilnehmer an dem Streit aber wird dieſe Beſchäftigung mit dem Verwaltungsrecht noch einmal die unwillkürliche Folge haben, uns von der Bedeutung und von dem Werth deſſen zu überzeugen, was wir beſitzen.

Anmerkungen.

Zu Seite 10. Note 1. Das Hauptmaterial für die Verwaltungsrechtsprechung der deutschen Reichsgerichte auf erhobene querela enthalten die Präcedenzfälle in des Freiherrn von Cramer, „Wetzlarischen Nebenstunden", Band I—CXXVIII. Zerstreute Erörterungen kommen auch in den Specialabhandlungen über die reichskammergerichtliche Rechtsprechung vor. Gründlicher eingehend sind überhaupt noch die älteren Ausführungen bei Moser, Pütter, Struben, von Berg, „Polizeirecht". Bei Malblank und den späteren Systematikern wird die Thätigkeit der Reichsgerichte als Verwaltungsgerichtshöfe und als ordentliche Gerichte nicht mehr scharf geschieden. In der Klüber'schen Schule hat das Verwaltungsrecht die juristische Construction ganz eingebüßt. Für die Ausbildung des Preußischen Beamtenthums aber haben die Hülfsbücher von Koch die Seite des öffentlichen Rechts fast ganz zurückgedrängt. Eine Uebersicht über die Verwaltungsjurisdiction im deutschen Reich gibt Gneist, „Der Rechtsstaat" (1879), Abschnitt V.

Zu Seite 11. Note 2. Eine wichtige Grundlage für die allmähliche Scheidung der Justizgeschäfte und der Verwaltungsgeschäfte der deutschen Gerichte, die ursprünglich beides zusammenfassen, gibt A. Stölzel, „Die Entstehung des deutschen Richterthums" (1872, 2 Bände). Dieser Auseinandersetzungsproceß wird noch der besonderen Bearbeitung für die größeren Territorien Deutschlands bedürfen. Einen Abriß der Gestaltung gibt Gneist, „Der Rechtsstaat" (1879), Abschnitt VI.

Zu Seite 12. Note 3. Die maßgebenden Momente der Entwickelung seit dem großen Kurfürsten gibt jetzt Isaacsohn, „Das preußische Beamtenthum des 17. Jahrhunderts" (Berlin 1878).

Zu Seite 16. Note 4. Die schweren Misbräuche der sog. constitutionellen Verwaltung in Preußen, die sich aus einem „constitutionellen" Staatsrecht nach französischem Muster ergeben mußten, haben dem Verfasser dieser Schrift die erste Veranlassung zur Bearbeitung des englischen Verwaltungsrechts gegeben (1. Auflage 1857, insbesondere Schlußabschnitte, §. 156—183), welches ein von den constitutionellen Theorien sehr abweichendes Bild des inneren Baus des parlamentarischen Staates ergab. Eine fortschreitende Einsicht in das Wesen einer Parteiregierung hat im Verlauf der Zeit das Verwaltungsrecht in Preußen in den Vordergrund geschoben und einer neuen Richtung der Gesetzgebung die Bahn gebrochen. Will man aber ein wirklich „praktisches" Bild

von dem Bedürfniß des Rechtsschutzes im öffentlichen Recht gewinnen, so dienen dazu die Verzeichnisse der Petitionen und die Petitionsberichte des preußischen Landtags seit 1850. Die den Beamtenkreisen angehörende Idee, daß unsere Verwaltungsgerichte I. und II. Instanz eigentlich überflüssig seien, daß die Integrität des Beamtenstandes und die Aufsichtsinstanz zur Verhütung aller Misbräuche hinreiche, und daß es nur zur Entscheidung einiger Principienfragen eines Verwaltungsgerichtshofs bedürfe, findet ihre anschauliche Widerlegung in der Reihe der Misanwendungen der obrigkeitlichen Gewalt, wie sie seit 1850 wirklich vorgekommen sind.

Zu Seite 20. Note 5. Um die Verwaltungsrechtsprechung juristisch zu construiren, wird man von der Natur der obrigkeitlichen Decrete ausgehen müssen, auf welche sich die Rechtsprechung bezieht.

1) Im Civilproceß entscheidet das Gericht über selbständige Individualrechte, welche ursprünglich aus dem Leben der Gesellschaft (als Gewohnheitsrecht) erwachsen, im Verlauf der Zeit dann durch die Gesetzgebung geregelt, nicht geschaffen werden.

2) Im Strafproceß beschließt das Gericht über Anwendung der gesetzlichen Strafrechtsordnung auf einen Thatbestand, welcher jetzt durch contradictorische Beweisaufnahme zwischen einem Ankläger und Angeklagten vom Gericht festgestellt wird.

3) In einer Polizeiverfügung (und analog in den sonstigen Verwaltungsacten der Verwaltungsrechtspflege) erläßt die bürgerliche Obrigkeit einen Befehl zur Vornahme von Handlungen oder Unterlassungen; sie faßt einen Beschluß über ihre eigene Thätigkeit kraft der ihr verfassungs- oder gesetzmäßig obliegenden Amtspflicht.

Alle drei Arten der Beschließung haben das gemeinsame Merkmal eines gemeinrechtlichen decretum causa cognita. Gegen alle drei Arten von Decreten ist den Betheiligten ein Anspruch auf Nachprüfung des obrigkeitlichen Acts (durch Revision oder Berufung) zugestanden. Aber diese Rechtsmittel haben im Civilproceß, im Strafproceß und im Verwaltungsstreit einen ebenso verschiedenen Charakter wie die Decrete, gegen die sie gerichtet sind. In allen drei Gebieten spricht man wol von einem „Kläger" und „Beklagten", und bindet das Gericht mehr oder weniger streng an die Anträge der Parteien: aber die Parteirollen haben in jedem Gebiet einen völlig verschiedenen Charakter. Die Verwaltungsrechtsprechung läßt die Natur des Verwaltungsactes unverändert, mag man die Beschwerde in formloser Weise mit der Aufsichtsinstanz verbinden, oder mag man ihre Entscheidung in contradictorischem Verfahren einer nebengeordneten Behörde übertragen. Eine solche Nachprüfung eines Decrets durch eine nebengeordnete Behörde kommt übrigens auch im Civilproceß vor (bei dem gemeinrechtlichen Rechtsmittel der Revision), ohne daß dadurch das Revisionsgericht zur Oberbehörde des judex a quo wird, und ohne daß die Autorität der Obrigkeit dadurch verkürzt wird. — In den Verhand-

lungen des XII. deutschen Juristentags von 1874, S. 222—240, habe ich versucht, die völlig verschiedene Construction des Verwaltungsrechts im Gegensatz zu den sog. allgemeinen Rechtsbegriffen unsers Pandektenrechts darzulegen. Eine Probe läßt sich an solchen modernen Gemeindeverfassungen machen, die in codificirter Gestalt das ganze Steuerwesen, die ganze Organisation der Communal- und Polizeiverwaltung, alle Wahl- und Stimmrechte erschöpfend regeln. In diesen rein öffentlich-rechtlichen Verhältnissen wird der Irrthum sichtbar, der z. B. einen Streit über das Gemeindestimmrecht wie einen Rechtsstreit über ein „Statusrecht" ansieht. Es ist vielmehr ein Rechtsstreit über die richtige Ausführung der Wahlordnung; es kann daher dieselbe Streitfrage bei jedem neuen Wahlact von neuem erhoben und entschieden werden. — Die Ableitung der Verwaltungsklage aus einem Parteirecht führt zu einem Zirkelschluß: die Klage wird nicht gegeben um ein Privatrecht zu schützen, sondern das Interesse des Betheiligten am Verwaltungsact wird erst zu einem Parteirecht dadurch, daß das Gesetz ein Beschwerderecht ex debito iustitiae gewährt.

Zu Seite 24. Note 6. Die immer noch angefochtene elective Concurrenz von Klage und Beschwerde gegen Polizeiverfügungen beruht darauf, daß keine von beiden zu entbehren ist. Die Verwaltungsklage gegen Polizeiverfügungen beseitigen wollen, hieße auf den Hauptzweck und den Hauptwerth der preußischen Verwaltungsrechtspflege verzichten. Die Beschwerde gegen Verwaltungsverfügungen dagegen beseitigen wollen, hieße etwas Unmögliches beginnen; denn die Beschwerde würde in ungeregelter Gestalt hundert- und tausendfältig wiederkehren, da es dem deutschen Unterthanen jederzeit unbenommen bleibt, die Aufsichtsinstanz bis zum Landesherrn hinan anzurufen. Es war also praktisch rathsam, ja nothwendig, an dieser Stelle Klage und Beschwerde nebeneinander zu stellen; nur hätte dies streng alternativ geschehen sollen wie in dem englischen und andern Verwaltungssystemen. Es ist ein eigenthümlicher Auswuchs der preußischen Gesetzgebung von 1876, wenn hinter den endgültigen Bescheiden der Regierungspräsidenten und Ober-Präsidenten noch eine Verwaltungsklage beim Oberverwaltungsgericht gegeben wird, die nicht mit Unrecht in der Verwaltungspraxis den größten Anstoß gegeben hat. Eine Partei, die im Vertrauen auf die höhere Verwaltungsinstanz den einfachen, kostenfreien Weg der Beschwerde einmal gewählt hat, hat sich dabei auch zu beruhigen, und nicht hinterher durch eine ex post Klage den Rechtsstreit von vorn zu beginnen. Getraut sie sich die Rechts- und Competenzfrage durchzufechten, und ist ihr die Frage wichtig genug, um Zeit und Kosten an einen Verwaltungsrechtsstreit zu wenden, so hat sie von Anfang an den Weg der Klage zu wählen, nicht aber versuchsweise erst die Verwaltungschefs in zwei Instanzen zu resolutorischen Entscheidungen zu provociren. Es war ein zu eng juristischer Standpunkt, der zu solchen Auswüchsen gelangte, weil er sich die Rechtsmittel nach dem Muster des Privatrechtsschutzes gestaltet. Es war dies